



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

“La autonomía de la Contraloría Interna en los Municipios  
del Estado de Querétaro”

Tesis

Que como parte de los requisitos  
para obtener el grado de

Maestro en

Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta

Eric García López

Querétaro, Qro. Mayo de 2006.

No. Adq. 759631  
No. Título \_\_\_\_\_  
Clas TS 351.0075  
G 216a  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**JALPAN**



## Portada Interna de Tesis

Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"La autonomía de las Contralorías Internas  
en los Municipios del Estado de Querétaro"

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:**  
Eric García López

**Dirigido por:**  
Dr. Cesar Augusto Lachira Sáenz

SINODALES

Dr. Cesar Lachira Sáenz  
Presidente

Dr. Agustín Alcocer Alcocer\_  
Secretario

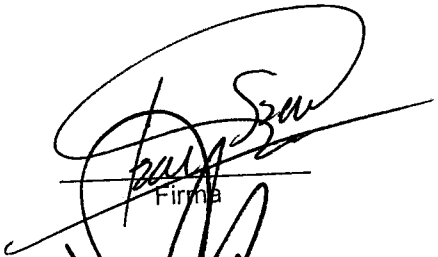
Mtro. Salvador Franco Sánchez  
Vocal

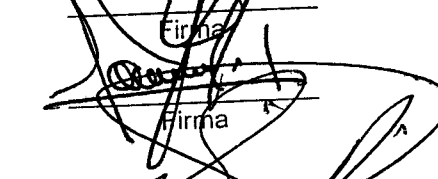
Mtro. Enrique Rivera Rodríguez


Suplente


Mtro. Gabriela Nieto Castillo  
Suplente

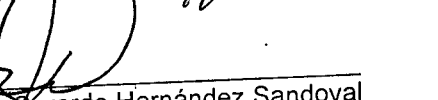
Dr. Agustín Alcocer Alcocer  
Director de la Facultad

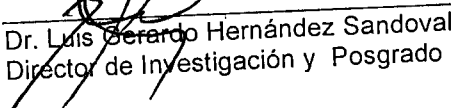
  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Firma

  
Dr. Luis Berardo Hernández Sandoval  
Director de Investigación y Posgrado

## **“LA AUTONOMÍA DE LA CONTRALORÍA INTERNA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO”**

El Municipio, presenta constantemente serias deficiencias en cuanto a un manejo claro y transparente de los recursos federales y estatales que le son asignados con la finalidad de cumplir las obligaciones que establece nuestra Constitución Política en su artículo 115, así como de las disposiciones legales existentes en las entidades federativas. El descontrol interno que existe en ellos, es debido a carecer de un sistema de organización y de procedimientos. No existe un órgano que promueva la eficiencia de operación, completando las labores de los individuos sin duplicarlas y haciendo expeditos los trámites y el servicio. Es necesario que el Municipio a través del Ayuntamiento otorgue autonomía plena a los Órganos de Control Interno o la creación de una Contraloría de carácter ciudadano, todo ello para contribuir a la realización de planes y programas encaminados a la revisión, control y evaluación de los manuales de organización, planes municipales de desarrollo, políticas internas, y sobre todo, en la aplicación de los recursos financieros (federales, estatales y Municipales) contemplados en los presupuestos de egresos que constituyen el pilar de la Administración Pública Municipal. De esta manera, con la autonomía de los órganos de control interno se logra la transparencia en la aplicación y ejecución de los recursos municipales, proyectando la misma hacia la propia sociedad. Así mismo, el órgano de control interno dotado de autonomía plena, tiene facultades para fincar procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de todos aquellos funcionarios públicos que contravengan las leyes y disposiciones administrativas que regulen el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración Pública, emitiendo en su momento, la resolución respectiva que va desde una simple amonestación hasta la destitución o inhabilitación en el ejercicio de sus derechos al funcionario público involucrado.

**Palabras clave: Municipio, Control, Autonomía, Órganos, Recursos**

Presenta: Eric García López

## SUMMARY

Municipalities constantly have serious deficiencies in the clear and transparent handling of federal and state resources allotted to them in order to comply with the obligations established in Article 115 of our Political Constitution, as well as in legal regulations existing in the federated states. The lack of internal control is due to the lack of a system of organization and procedures. There is no government agency that promotes operational efficiency – the completion of work done by individuals without duplicating this work and the expeditious carrying out of paper work and service. Municipalities, through the Municipal Councils, must grant full autonomy to the Internal Control Agencies or create a Controller's Office made up of citizens. All of this would contribute to the carrying out of plans and programs designed to review, control and evaluate organization manuals, municipal development plans, internal policies and, above all, the correct application of financial resources (federal, state and municipal) contained in the disbursements budgets that are the pillar of Public Municipal Administration. Through the autonomy of internal control agencies, transparency in the application and use of municipal resources for the benefit of society can be achieved. Likewise, an internal control agency with full autonomy would have the power to initiate administrative responsibility proceedings against all those public officials who infringe the law and the administrative regulations that govern the carrying out of their duties within the public administration of which they are a part. When necessary, the respective resolution could be handed down, a resolution that could go from a simple warning to dismissal or disqualification for holding public office for the government official in question.

(KEY WORDS: Municipality, control, autonomy, agencies, resources)

*Unos como invasores,  
otros como bandidos  
¿Qué país no ha perdido la inocencia?  
Pero además  
¿De qué sirve un país inocente?  
¿Qué importancia tienen las fronteras pusilánimes,  
las provincias de la ingenuidad?  
Solo los países  
que pierdan su candor  
podrán reconocer al enemigo,  
así es que no reclamo  
un país inocente  
en todo caso busco  
un extraño país  
capaz de declararse  
culpable de inocencia.*

Mario Benedetti

Dedico este trabajo a mis padres Eligio e Irma, por haberme dejado extender mis alas para poder volar ayer, hoy y siempre sobre las trincheras de la vida, brindarme su valor y paciencia para alcanzar este peldaño de mi existencia y, sobre todo, porque han dejado que sus hijos sean sus amigos, sin imponer sus ideas ni límites a sus deseos.

Agradezco a toda mi familia, mis hermanos Eduardo, Enrique y Edén, porque siempre se han esforzado por mantener viva esa idea de unidad fraterna: solidaridad.

Con gran orgullo y afecto , extiendo mi reconocimiento para el Dr. Agustín Alcocer Alcocer y el Dr. Hugo Orozco de la Isla, distinguidas personas, maestros y amigos de inmemorables momentos, que sin su aliento, consejos, experiencias, estímulos y regaños, no habría sido posible forjar logros con los que ahora cuento.

A todos los maestros y maestras que han sido parte fundamental de mi formación académica, que sin esas semillas de conocimientos que un día sembraron, no habría podido disfrutar de los frutos de la sabiduría; Mtro. Tomás Chávez Roa pilar indispensable del buen obrar, preocupado permanente e incansable, de la importancia que tiene la función educativa dentro de nuestra sociedad.

A los estudiantes de hoy; con la esperanza de que este recorrido a través de la historia contribuya a ampliar el horizonte de sus luchas.

A todos aquellos que alimentan su sentido de solidaridad mediante la defensa de su identidad; aquellos que no son resultado de un proceso colonial, sino una entidad histórica oprimida; aquellos que durante siglos han podido mantener la unidad por medio de su fortaleza y trabajo; aquellos que no aceptan una realidad deslindada de sus raíces ancestrales; aquellos que día con día luchan dentro del

proceso de liberación por la reivindicación de sus derechos colectivos e individuales: los pueblos indígenas.

A todas aquellas mujeres que desean la locura, el valor, los anhelos, la impaciencia; la fortuna de los amores y el delirio de la soledad; el gusto por las cometas, el agua y los hombres; la inteligencia y el ingenio; que desean una mirada curiosa, una nariz con memoria, una boca que sonría y maldiga con precisión divina, un llanto que les devuelva la entereza; aquel sentido del tiempo que tienen las estrellas, el temple de las hormigas, la duda de los templos; que desean la bondad en los augurios, en la voz de los muertos, en la boca de los aventureros, en la paz de los hombres que olvidan su destino, en la fuerza de los recuerdos y que desean el futuro como la promesa donde cabe todo lo que aun no les sucede.

A aquel bonito pueblo, que a través de sus contradicciones históricas, ha permanecido intacto a olvidar su cultura, sus tradiciones, y que además me ha dado un segundo hogar y un bastión de personas entrañables estas tierras queretanas: Tolimán.

Finalmente dedico este trabajo, a todos aquellos hombres y mujeres que han ofrecido su vida en aras de la libertad y la equidad en estas tierras, personajes, que con sus gestas victoriosas, sus firmes convicciones y genuinos valores y principios protegen el manto que alberga mis ideales y el encuentro con mis utopías.



# “LA AUTONOMÍA DE LA CONTRALORÍA INTERNA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO”

## ÍNDICE

Resumen	i
Summary	ii
Dedicatorias	iii
Agradecimientos	iv
Índice	1
Introducción	3
<b>CAPÍTULO I.- EL MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA</b>	<b>6</b>
1.1.- Conceptualización del municipio.	10
1.1.1.- Etimología	11
1.1.2.- Diversos conceptos y definiciones	13
1.2.- Naturaleza jurídica del municipio en México.	18
1.2.1.- Organismo descentralizado de la administración pública.	18
1.2.2.- Primer nivel de gobierno.	21
1.3.- Antecedentes históricos del Municipio	25
1.3.1.-Tesis sociológica	25
1.3.2.-Tesis jurídica	27
1.3.3.-Tesis ecléctica	29
1.4.- La autonomía municipal en el derecho mexicano	33
1.4.1.- Autonomía política municipal	35
1.4.1. Autonomía Administrativa.	38
1.4.3.- Autonomía Financiera.	42
<b>CAPÍTULO II.- EL ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL</b>	<b>46</b>
2.1.- Equivocidad de los términos Estado y Municipio.	46
2.2.- La sociedad natural.	50
2.3.- Teorías explicativas.	51
2.3.1.- Teorías antropológica.	52
2.3.1.1.- El poder, el mito y la magia.	54
2.3.1.2.- El poder y lo económico.	57
2.3.1.3.- El poder y las tesis psicológicas.	58
2.3.1.4.- El poder, el individuo, la familia y la sociedad.	59
2.3.2.- Teorías racionalistas	61
2.3.2.1.- Doctrina jusnaturalista.	62
	66

2.3.2.3.- Las tesis positivas.	68
2.4.- Las relaciones del Municipio con el Estado.	70
2.4.1.- La sociedad fuente de todo poder.	73
2.4.2.- La soberanía de los cabildos.	75
2.4.3.- La Soberanía se delega.	79

### CAPÍTULO III.- EL MUNICIPIO EN QUERÉTARO: ANTECEDENTES Y CONFORMACIÓN.

	87
3.1.- La Constitución Local Vigente.	90
3.1.1.- Intervención de las Autoridades Estatales.	91
3.1.2.- Creación, supresión y fusión de Municipios.	92
3.1.3.- Nombramiento de Autoridades Municipales.	93
3.2.- El Ayuntamiento.	95
3.2.1.- Integración.	95
3.2.2.- Funcionamiento.	96
3.2.3.- Competencia en materia política.	98
3.3.- El Presidente Municipal.	100
3.3.1.- Requisitos.	100
3.3.2.- Faltas.	102
3.3.3.- Facultades Políticas.	102
3.3.4.- Facultades Administrativas y Legislativas.	103
3.5.- La Administración Pública Municipal.	104
3.6.- Los Regidores.	106
3.6.1.- Comisiones Permanentes.	108
3.7.- Servicio Público Municipales.	110
3.8.- Finanzas Públicas Municipales.	111
3.8.1.- Derecho Constitucional en materia de Finanzas Municipales.	112
3.8.2.- Presupuesto de Egresos y Administración del Patrimonio.	113
3.8.3.- Ingresos propios y externos del Municipio.	115
3.8.4.- Las Fuentes y Conceptos de los Ingresos Municipales.	118
3.8.5.- Presupuesto y Gasto Público.	122

### CAPÍTULO IV.- LA AUTONOMÍA DE UNA CONTRALORÍA MUNICIPAL.

	129
4.1.- Transparencia y combate a la corrupción.	130
4.2.- Transparencia y Participación Ciudadana.	132
4.3.- Ética de las Autoridades y los Servidores Públicos Municipales.	135
4.4.- Antecedentes de Contraloría Municipal.	140
4.5.- Contraloría Ciudadana.	146
4.6.- Participación en órganos colegiados.	149
4.7.- Problemas.	150

### Conclusiones

152

157

## Introducción.

El Municipio, como el nivel de gobierno que tiene el contacto más directo con la población de nuestro país, presenta constantemente serias deficiencias en cuanto a un manejo claro y transparente de los recursos federales y estatales que le son asignados (aparte de los que capta como órgano recaudador) con la finalidad de cumplir las obligaciones que establece nuestra Constitución política en su artículo 115, así como disposiciones legales existentes en las entidades federativas.

El descontrol interno que existe dentro los municipios es debido a carecer de un sistema de organización y de procedimientos, así como desconocimiento por parte del personal de objetivos fundamentales: a) la obtención de la información financiera veraz, confiable y oportuna; b) la protección del patrimonio del municipio; y c) la promoción de la eficiencia en el desarrollo de las actividades del propio municipio. No existe un órgano que promueva la eficiencia de operación, completando las labores de los individuos sin duplicarlas y haciendo expeditos los trámites y el servicio.

Es por ello la realización del presente trabajo que cuenta con una metodología, con la que se sistematizo de la información recopilada, y se desarrollo dividiendo el contenido de la misma en un capitulado, a través de la utilizando de técnicas de

carácter documental para sustentar la misma, complementado dicha información con investigación de campo en los diferentes Municipios del Estado. Se desarrolla en el primer capítulo a través el métodos histórico una reseña de los acontecimientos que a través del tiempo han definido y conceptualizado las distintas corrientes doctrinarias municipalistas. En la segunda parte del trabajo a través del método analítico, de una semblanza general de cómo el Municipio es una institución diferente al Estado, y que las diversas teorías existentes sobre el origen del poder municipal, sus relaciones con la sociedad que es la fuente de todo poder, y las tesis positivistas sobre la soberanía de los Cabildos.

En un tercer apartado se desarrolla la separación de los diversos actores que forman parte de la estructura orgánica que con que debe contar una administración municipal, contando con una visión clara de la realidad que viven en nuestros días las administraciones locales del Estado de Querétaro. Se parando de manera específica cada una de las atribuciones que tiene el Municipio en relación a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

En un cuarto y último se propone la determinación que haga el Municipio a través del Ayuntamiento en otorgar autonomía plena a los Órganos de Control Interno o la creación de una Contraloría de carácter ciudadano, todo ello para contribuir a la realización de planes y programas encaminados a la revisión, control y

organización planes municipales de desarrollo,

políticas internas, y sobre todo, en la aplicación de los recursos financieros (federales, estatales y Municipales) contemplados en los presupuestos de egresos que constituyen el pilar de la Administración Pública Municipal.

De esta manera, con la autonomía de los órganos de control interno se logra la transparencia en la aplicación y ejecución de los recursos municipales, proyectando la misma hacia la propia sociedad, quien en su momento depositó la confianza en los servidores públicos que ostentan el poder en la propia Administración.

Así mismo, el órgano de control interno dotado de autonomía plena, tiene facultades para fincar procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de todos aquellos funcionarios públicos que contravengan las leyes y disposiciones administrativas que regulen el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración pública, emitiendo en su momento, la resolución respectiva que va desde una simple amonestación hasta la destitución o inhabilitación en el ejercicio de sus derechos al funcionario público involucrado.

# CAPÍTULO I

## EL MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA

En nuestro país la evolución de los gobiernos locales ha demostrado un dinamismo particular durante los últimos diez o quince años. Sería difícil atribuir a un solo elemento esta movilidad. Sin embargo, cabe señalar que algunos factores han jugado un papel importante en esta mutación, por ejemplo: a) el arribo al poder de los partidos de oposición al PRI durante finales de los ochenta y principios de los años noventa<sup>1</sup>; b) la mayor exigencia sobre los resultados de la administración pública, que por otro lado vio reducidos sus márgenes de acción de y recursos; c) el surgimiento o instalación, dentro de las élites gobernantes, grupos políticos y círculos intelectuales, de perspectivas modernizadoras inspiradas en estrategias de cambio que privilegiaban la eficiencia, la eficacia, la rentabilidad y la búsqueda de calidad y; d) el agotamiento paulatino de las estructuras tradicionales del ejercicio del poder.

Hoy más que nunca, México necesita de un Estado fuerte que haga valer los intereses nacionales por encima de los intereses particulares, de un Estado fuerte, cuyos valores fundamentales deber ser la justicia social materializada, al lado del

---

<sup>1</sup> Con la serie de acontecimientos que se dan en torno a las elecciones presidenciales de 1988, en donde el Frente democrático Nacional, con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano alcanzó una votación muy elevada y cuantiosa, que puso en entredicho el triunfo del candidato oficial del PRI Carlos Salinas de Gortari. Fue una elección que careció de estructuras fuertes de legitimidad, por haberse "caído el sistema" de computo que tenían las instancias electorales encargadas del proceso, en ese tiempo todavía dependientes de

pluralismo político y de las libertades políticos y civiles, pero también de Estado y municipios fuertes, que construyan junto con la Federación una nueva forma y diseño de actuar del Estado Mexicano<sup>2</sup>. En estos años varios municipios y gobiernos estatales instauraron programas novedosos en distintas áreas de funcionamiento. Su grado de complejidad fue diverso, pasando desde ajustes ingeniosos en la implementación de programas gubernamentales, hasta propuesta de modificación profunda en las formas de interacción entre gobernantes y gobernados (por ejemplo planeación participativa, cogestión, gestión social, fortalecimiento de relaciones interinstitucionales). El contenido técnico-administrativo o el uso de las tecnologías particulares también fue muy diverso, así como las áreas en las cuales exploraron alternativas.

Toda esta ola de casos nos demuestran que múltiples formas de aplicar el cambio, pero el problema parece estar en su consolidación, las posibilidades de adquirir continuidad o bien su replica en otros casos. En las municipalidades, por lo general, los procesos emprendidos durante algún trienio encuentran muy serias dificultades para continuar en el siguiente, aun cuando se trate de gobiernos que pertenezcan al mismo partido político, ya que por diversos motivos, el servicio público encargado de la toma de decisiones y de ejecutar las políticas públicas municipales ha tenido un carácter altamente politizado<sup>3</sup>. Se han dado diversas

---

la Secretaría de Gobernación (Poder Ejecutivo). Con lo anterior se da la llegada del primer gobernador de oposición en el país, Ernesto Rufo Apel emanado del PAN, en el noroeste Estado de Baja California (1989).  
Jacinto, *Et al.*, *Cinco temas sobre Administración Pública*, México, IAPM, 1999, p. 14

explicaciones a esta ruptura, pero, en general podríamos agruparlas en las que enfatizan las desfavorables condiciones del sistema político-administrativo que ha sido incapaz de crear herramientas de control e incentivos para consolidar políticas públicas (cristalizadas en programas concretos) y por otro lado, aquellas explicaciones que se centran en las dificultades institucionales, de diseño del municipio o bien, en los límites del cambio y la modernización organizacional. En realidad la explicación es una combinación de ambas cosas y hoy en día todavía es complicado rebasar los tiempos e intereses políticos.

Si observamos a los municipios considerando su componente político y administrativo, podemos detectar condiciones externas y factores internos críticos en el surgimiento de procesos de cambio tendientes a la apertura total de las estructuras de gobierno<sup>4</sup>. Estos elementos aparecen en la construcción de vías alternativas y como veremos conforman una realidad indiscutible. Así entre los condicionantes de cambio externo podríamos destacar:

- Presión creciente sobre los resultados gubernamentales. Los ciudadanos y usuarios exigen una provisión de bienes y servicios más adecuados, esta presión obliga a articular respuestas nuevas y sofisticadas de mayor velocidad<sup>5</sup>.

<sup>4</sup>CESEM- HERIBERTO JARA, *Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal*, México, Revista Artículo 115, No. 41, 2002, p. 20

<sup>5</sup>Luciano, *La Reforma del Régimen Local como pieza de la Reforma Democrática del* Secretaría de Gobernación-CNEM, 1988, p. 148



- Una fuerte inmovilidad en las tecnologías para administrar, gestionar e implementar los servicios.
- Un mundo en constante transformación, un contexto en permanente cambio significa una amenaza para la supervivencia de métodos de trabajos poco flexibles. Garantizar una mejor profesionalización de la administración pública, exigirá en el futuro inmediato una constante readecuación del empleado, de acuerdo a las exigencias del trabajo y sobre todo, con una orientación hacia los usuarios de servicios específicos. Ante estas presiones los gobiernos municipales deben prever modificaciones en su funcionamiento, capaces de responder a las presiones de desarrollo y la creciente presión sobre sus resultados, de ese modo urge mejorar la gestión ordenando convenientemente los factores internos (estrategia, la estructura organizacional, los procesos, la tecnología y los recursos humanos).
- Los fenómenos sociológicos, demográficos, tecnológicos y de valores obligan a realizar procesos de cambio e incluso de transformación profunda, afectando modelos. La organización municipal debe mejorar su funcionamiento y adaptabilidad a los retos del contexto. La articulación de

sus recursos decisiones y acciones cooperativas exigen una articulación permanente.

### 1.1.- Conceptualización del Municipio.

Posiblemente porque el término Municipio se ha convertido en tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, parecería que el concepto de la institución Municipal ya está bien establecido, pero no es así. En esta parte del trabajo, analizaremos los conceptos y definiciones más representativas que existen sobre el Municipio. Diversos autores de los más respetables, presentan monografías de definiciones y conceptos, sin pretender por su parte ofrecer una solución elaborando un nuevo concepto; otros autores por el contrario exponen solo una definición o concepto de índole personal, a veces de manera puramente dogmática; y la mayoría evita el tema dando por conceptualizado y definido al Municipio, partiendo desde ese punto para hablar sobre él.

Por ello deseo con toda seriedad, presentar un concepto de Municipio no sólo por necesidad metodológica o por obligación de aportar una opinión a los estudios sobre este tema específico, ya que muchas y muy variadas orientaciones y matices son las definiciones que en torno al Municipio exponen los estudiosos del

tema, notándose en ellos, sin embargo, el sustrato común que tienen la institución, esto es: el aspecto propio de la vida local de la comunidad<sup>6</sup>.

### 1.1.1.- Etimología

La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, "proviene del *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación"<sup>7</sup>, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*, *Municipium*<sup>8</sup> es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así, nace la idea de *cómmunis*, o sea, quien pertenece con o junto a los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente Municipio.

Juan Iglesias nos comenta, las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de municipio de *munus munare* que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive el militar.

<sup>6</sup> QUINTANA Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, 2002, p.2

<sup>7</sup> ROBLES Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Ed. Porrúa, 2002, P. 26

<sup>8</sup> QUINTANA Roldan, Carlos, ... *Ob. cit.*, p. 1. Cfr. Corominas, Joan y José A. Pascual, *Diccionario Crítico y*

Recordemos que los romanos contaban con un grande y efectivo aparato militar, con él conquistaron pueblos, pero carecían de personal para administrarlo, ya que hubieran requerido de un gran ejército de administradores. Superaron esta limitación gracias a su pragmatismo y así otorgaron a los pueblos sometidos, la facultad de autogobernarse a cambio de *munus munare*, esto es, cargos, prestaciones o gravámenes<sup>9</sup>.

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio, a través de la voz francesa *comune*, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; así mismo, mediante las voces *Jura comuna*<sup>10</sup>, que significan juramento y acción aunada o conjunta.

Petit Dutailis señala "que sin asociación por juramento, jura, no había municipios y que esa acción bastaba para que hubiese. Municipio tiene el mismo sentido jurídico que juramento"<sup>11</sup>.

Littre nos dice, que el Municipio, significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo, que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por si mismos.

<sup>9</sup> Véase esta materia en Miguel de la Madrid, *El marco legislativo para el cambio*, México, 1983, 4 volúmenes. La materia en referencia se encuentra en vol. III, p. 15-119

<sup>10</sup> DONI ES Martínez, Reynaldo, . . . *Ob. cit.*, p. 64

Esmein señala por su parte, en su Curso de Derecho Constitucional que: Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la edad media. En un primer sentido, amplio, que designa toda ciudad que tenga una organización *muni* completa; y en un sentido estricto denota el *muni jurado*, o sea una asociación bajo la fe del juramento y que coincide generalmente como el máximo de franquicias.

### 1.1.2.- Diversos conceptos y definiciones

Algunos conceptos y definiciones dan preponderancia al elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de éste grupo encontramos a los siguientes autores:

Martignac nos dice que, el Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la Ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las

relaciones que de aquí se deriven<sup>12</sup>. Cuesta, por su lado sostiene, que el Municipio es una sociedad de familia e individuos unidos por el vínculo de la continuidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan.

Colmerio, anota que el Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes. Adolfo Posada, abundando sobre ésta postura nos dice: lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.

Otros autores le dan importancia al elemento territorial y podemos señalar por ejemplo a los siguientes:

Reynaldo Pola nos dice, "municipio es una fracción territorial del Estado, distrito territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que

---

<sup>12</sup> QUINTANA, Roldan, Carlos F... *Ob. cit.*, p.2

obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento"<sup>13</sup>.

Mendieta y Núñez define que: el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento. Otros fundan su criterio en el fin del Municipio.

Fabián Onsari nos dice: el Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.

El Maestro Gabino Fraga se une a esta corriente y así nos explica: "el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, y . . . es una

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 34.

relaciones que de aquí se deriven<sup>12</sup>. Cuesta, por su lado sostiene, que el Municipio es una sociedad de familia e individuos unidos por el vínculo de la continuidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan.

Colmerio, anota que el Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes. Adolfo Posada, abundando sobre ésta postura nos dice: lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.

Otros autores le dan importancia al elemento territorial y podemos señalar por ejemplo a los siguientes:

Reynaldo Pola nos dice, "municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que

---

<sup>12</sup> QUINTANA, Roldan, Carlos F... *Ob. cit.*, p.2



obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento”<sup>13</sup>.

Mendieta y Núñez define que: el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento. Otros fundan su criterio en el fin del Municipio.

Fabián Onsari nos dice: el Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.

El Maestro Gabino Fraga se une a esta corriente y así nos explica: “el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, y . . . es una

forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada<sup>14n</sup>.

Por su parte Miguel de la Madrid nos dice que: el Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa... activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. Otras lo consideran al Municipio como célula política fundamental y escuela de democracia.

Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio. Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal. Existen otras definiciones más completas en las que se consideran varios aspectos.

Explica Otto Gonnenswein: El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad. Adoptando la forma de poder coactivo. Como podemos ver, aún cuando esta

definición nos describe con mayor amplitud al Municipio, no toma en cuenta el aspecto territorial ni destaca los fines.

Para José Gámez Torruco, el Municipio es una unidad política dentro del estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del estado, sino por el contrario integrado a su estructura. Este concepto contempla sin duda los tres aspectos más importantes que hemos destacado, el elemento humano, el territorio y el gobierno.

La enciclopedia Omeba, da la siguiente definición: "municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provisional o nacional"<sup>15</sup>.

Mientras que Gámez Torruco, ya aporta la integración del Municipio al Estado, esta definición destaca además la dependencia del Municipio respecto del Estado. Así, se destaca como elemento esencial la integración y dependencia del Municipio al Estado, puesto que el Municipio no puede existir sin el Estado.

## **1.2.- Naturaleza Jurídica del Municipio en México.**

Fundamentalmente es importante analizar dos corrientes: la que ve al Municipio como organismo descentralizado de la Administración pública y la que ve en él un nivel de gobierno.

### **1.2.1.- Organismo Descentralizado de la Administración Pública.**

Se ha sostenido que el Municipio es una descentralización por región de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de Derecho Administrativo le dieron los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas.

Para Serra Rojas, " La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica , patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial<sup>16</sup>".

El maestro Gabino Fraga sostiene que "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Estos autores tratan de acomodar la figura del Municipio jurídico de México, a la teoría francesa principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que este expresa, tanto en su "Derecho Administrativo", como en su obra *Teoría Generales dos modos de gestión de services publics en Belgique*.

Sin embargo, estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación donde el Municipio tiene características bien diferentes al francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina. Además, aunque es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias substanciales como son: los organismos

descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia. El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bien, Municipal. La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación. Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo. Ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio en cambio:

- No es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.
- El Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano Federal o Estatal.
- No nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución

Federal como forma de organización política y no sólo administrativa como lo pretenden los maestros Fraga y Serra Rojas.

- No es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la federación y los Estados de la Federación deben aceptar y por lo mismo, el Municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.
- Nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las Entidades Federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y por lo tanto deben de hacerlo de acuerdo con el mismo.

De aquí que debemos abandonar el concepto de que el Municipio es una descentralización administrativa.

### **1.2.2.- Primer nivel de gobierno.**

Nuestro texto constitucional señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública, el artículo 40 constitucional dispone:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta ley fundamental<sup>17</sup>. Nuestro Estado mexicano es un Estado compuesto que se integra por Entidades Federativas, éstas a su vez se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 constitucional que establece en su primer párrafo:

Los Estados adoptan, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre<sup>18</sup>. Así podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estos niveles de gobierno no solo se infieren de los artículos 40 y 115 constitucionales, sino de otras varias disposiciones más, citamos el artículo 3° que en su primer párrafo dice: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado- Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias". El propio artículo en su fracción IX establece: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación,



los Estados y los Municipios<sup>19</sup>. También en materia de educación tenemos la fracción XXV del artículo 73 que establece las facultades del Congreso, que dice textualmente: “ así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público<sup>20</sup>.”

El artículo 27, en su fracción VI, establece también:

Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 31, en su IV fracción, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios<sup>21</sup>.

El Presidente de la Madrid, en la iniciativa presentada en el Senado de la República, reconoce que el Municipio es un nivel de gobierno, transcribiremos algunos párrafos en donde califica como tal al Municipio<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, Art. 3- IX, 2003

<sup>20</sup> *Ibidem*, Art. 73-XXV, 2003

<sup>21</sup> *Ibidem*, Art. 31-IV, 2003

<sup>22</sup> DE LA MADRID Hurtado, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª ed., México, Edit. Porrúa,

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de Gobierno Constitucional.

Estamos consientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las autenticas escuelas de la democracia y que solo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipio.

La libertad Municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a éste respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.

### 1.3.- Antecedentes históricos del Municipio

En este apartado revisaremos el origen del Municipio, y definiremos si se puede aceptar, como lo pretenden diversos autores que el Municipio es:

- a) Una formación natural anterior al Estado, según la tesis sociológica;
- b) Una creación del Estado, según la tesis jurídica; o
- c) Una formación natural, reconocida por el Estado como la concibe la tesis ecléctica.

#### 1.3.1.- Tesis sociológica

Esta tesis sostiene que el Municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica, nunca el creador puede ser posterior a la creación<sup>23</sup>. Por ello, el dilema será averiguar si el Municipio existía antes que el Estado. Escuchemos a los autores que así lo sostienen:

El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista. Si los hombres que viven en un espacio limitado tienen

<sup>23</sup> Túsculo es el primer Municipio documentado por las fuentes y se sitúa cerca del año 381 según *Tito Livio*, VI 4.5. Y para el año 89, con la *Lex plautia Papira*, prácticamente todas las ciudades se convirtieron en

necesidades comunes, es natural que se produzcan sentimientos de comunidad que originen una unidad sociológica y que esta comunidad social exista con o sin reconocimiento del Estado.

El instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza. El Municipio es el resultado de ese instinto de solidaridad, que ha ido perfeccionando su organización a partir de la familia, que fue la que dio origen a un grupo mayor de vecindad, hasta llegar al Municipio como: "Una agrupación natural de tipo local". Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX y entre ellos Fernando Albi, quien nos cita al municipalista Pascaud, que señala:

"La Constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que ésta en la esencia misma del hombre".

Enseguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal, se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado naciones.

Sobre el mismo tenor, alrededor ya de 1910, Berthelemy sostiene que: esa asociación... el Municipio," es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan. la primera forma de estado es la *civitas*; desde que se desarrolla la

ciudad, choca con la ciudad vecina, la una domina a la otra, o bien la absorbe, o bien se entiende y el Estado toma la figura de federación de municipios<sup>24</sup>.

Tocqueville, razona diciendo que el Municipio es la única asociación que está de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo un Municipio, la sociedad municipal existe pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios<sup>25</sup>.

Esta corriente tienen como basamento filosófico el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien sostenía que el "hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes<sup>26</sup>".

### 1.3.2.- Tesis jurídica

Esta tesis por su parte, sostiene que antes que la ley declare al Municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado.

---

<sup>24</sup> QUINTANA Rolda, Carlos F. , *Ob. cit.*, p. 7

<sup>25</sup> TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América*, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura

Por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es simplemente un centro de población, es la ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser<sup>27</sup>.

Uno de los exponentes más típicos de esta tesis es el maestro Ignacio Burgoa, quien afirma que "teórica ni prácticamente puede concebirse el llamado Municipio Natural, ya que: el Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un estado"<sup>28</sup>. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio. Por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, "municipios naturales", ya que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ópticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura

---

<sup>27</sup> El más destacado representante de esta teoría es Hans Kelsen, quien identifica al Derecho de la manera siguiente "Una teoría del estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico sólo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un orden que regula la conducta de los hombres... El Estado es, pues, un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas, preestatales, las normas generales son creadas por vía consuetudinaria. Son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho".

jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca.

Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se le organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho de un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio. Bástenos por el momento, en este campo con lo anterior, ya que trataremos con mayor detalle esta postura más adelante.

### **1.3.3.- Tesis ecléctica**

Reconociendo el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos.

Álvarez Gendin, dentro de esta tesis nos dice que, así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina el núcleo – de población- su capacidad para obrar como Municipio.

Por su parte, Carmona Romay, señala al Municipio como una institución de base sociológica y por lo mismo iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal por lo general alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines.

En el mismo sentido manifiesta Mouchet: el disfrute de los Municipios de la plenitud de sus facultades, se presenta de la misma forma que el desarrollo de la persona humana, quien también tiene derechos naturales y los ejerce cuando llega a la mayoría de edad, no se descarta la existencia de esa persona por que el legislador no reconozca a los menores de 18 años, por ejemplo, la facultad de contraer matrimonio; de la misma manera que la ley puede establecer como requisito legal para el Municipio cierto número de habitantes, o que se reúnan ciertas condiciones económicas.

El maestro Ochoa Campos se adhiere a esta tesis, al señalar que el Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política, funcional; aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad



popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos<sup>29</sup>.

También el Dr. Acosta Romero, apoyando esta postura, nos señala que el Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud<sup>30</sup>.

Se señala al respecto, como la "legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad"<sup>31</sup>. Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con la personalidad jurídica que *ipso iure* le otorga la Constitución Federal.

Otro autor que se pronuncia a favor de la tesis ecléctica es el Dr. Andrés Angulo y Pérez, quien en sus estudios sobre el municipio en Cuba señala: La definición del Municipio aparece por primer vez en la Ley Municipal de 1870, que sólo rigió en España y no en Cuba y surgió viciada por el defecto de considerar al Municipio como una "Asociación Legal", o sea, como una creación de la ley. Según el proyecto de 1907 de los señores Maurata y Ciervo, el Municipio es la asociación

---

<sup>29</sup> OCHOA Campos, Moisés, *El Municipio. Su evolución institucional*, México, BANOBRAS, 1981, Colección Cultura Municipal, p. 79

<sup>30</sup> ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990,

natural y legal de familias y cosas dentro del término que alcanza la jurisdicción de su Ayuntamiento.

Corresponde a los miembros de la Comisión Consultiva que redactó nuestra ley de 1908 y especialmente a su ilustre ponente, el eminente urbanista y profesor doctor Francisco Carrera Jústiz, la gloria y el mérito de haber traído a nuestro Código Municipal una definición científica que subsanó errores de legislaciones pretéritas. Esta genial concepción mereció el señalado honor de ser considerada en la misma nación progenitora de nuestra cultura, como antecedente magnífico de su moderna y avanzada legislación municipal.

En efecto, en las bases presentadas a las Cortes en 1918, por el Partido Liberal, se define el Municipio como: "La sociedad natural, reconocida por la Ley, establecida en un término territorial definido por las relaciones de vecindad y al cual alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento". Artículo primero de esta ley: "Es el Municipio la sociedad local organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo nacional y comprendido dentro de una extensión superficial naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad.

En todo este orden de ideas, es indudable que al apreciar el fondo de la naturaleza del Municipio, debemos tomar en cuenta elementos que las diversas teorías o escuelas nos presentan, como aspectos sociológicos, históricos,

económicos, administrativos o culturales<sup>32</sup>. Solamente con una apreciación integral de todos ellos, podremos entender la complejidad de nuestra institución en estudio<sup>33</sup>.

#### 1.4.- La Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano

Como se ha mencionado las bases estructurales del municipio en nuestro país se encuentran consagradas en el artículo 115 de la constitución política en su contenido a través de un recorrido histórico, podemos apreciar que jamás aparece la palabra autonomía, sin embargo se habla del "municipio libre", que enfocado desde una perspectiva histórica, contienen precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía. Se entiende a la autonomía municipal, en palabras del maestro Quintana Roldán, como:

El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas

---

<sup>32</sup> Según la apreciación de las varias teorías enunciadas, se puede sostener que, el Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho. No se desconoce que hay, las más de las veces, una comunidad interrelacionada que es su elemento poblacional. Sin embargo, pretender que ese solo hecho sea generador del municipio, sería como pretender, en derecho civil, que el hecho natural de la atracción sexual de la especie humana, sea por sí mismo el que crea la institución del matrimonio. Claro está que no podríamos explicarnos un fenómeno sin el otro, pero no por ello son uno solo.

en el ordenamiento supremo del Estado<sup>34</sup>.

De acuerdo a la opinión de varios autores, se podría desglosar en varios apartados, lo referente a la autonomía, que son fundamentalmente, los siguientes:

- I. Autonomía política: Es la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse de manera democrática con sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- II. Autonomía administrativa: Esto es que cada Municipio, cuente con la capacidad suficiente para poder gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, policía, organización interna, y las facultades necesarias para reglamentar en las situaciones anteriores.
- III. Autonomía financiera: Se entiende como la capacidad con que dispone el Municipio para contar con los recursos suficientes derivados de las contribuciones fiscales, así como el libre manejo de su patrimonio y libre disposición de su hacienda.

#### 1.4.1.- Autonomía Política Municipal

El anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. En la de su organización política y administrativa al Municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Como antes comentamos, esta fracción incluyó la decisión política de que no existían autoridades intermedias entre el Municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas. Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparles en el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, se dieron las reformas de 1983 al establecer en la fracción primera del artículo un

locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno, en ocasiones bastaba la opinión discrecional del ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propicio conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por lo anterior, se establece ahora un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entraran en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir los períodos respectivos.

Dentro de este tema, referente a la autonomía política del Municipio, debemos destacar también la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Dichas reformas generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice el primer párrafo de la fracción octava de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en otros la votación es tan exigua, que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

Adicionalmente, con las reformas constitucionales al artículo 115 del Ordenamiento Superior del país, es ésta precisando el carácter de poder público del municipio y por ende se estima al ayuntamiento no solamente como órgano administrativo, sino como entidad de gobierno con pleno carácter político.

A su vez las reformas al artículo 115 publicadas en el diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconocen la autonomía política del municipio, pues baste anotar que el solo

administración” , para ser considerado ahora como órgano de “ gobierno del municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público.

#### **1.4.1. Autonomía Administrativa.**

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal. La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se



sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

En el párrafo final de esta fracción se establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que han operado

en Francia. Creemos que será de gran utilidad esta asociación de Municipios para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenaje; seguridad pública y tránsito, etcétera. Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participa en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

En texto actual de la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, toda vez que antes de las reformas poco

urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren los Municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitucional que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno – federal estatal y municipal- que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

Es el segundo párrafo de la fracción octava se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegarán a lo que establezcan las legislaturas estatales con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En

constitucional, se manifestó que “ la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los Municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado “ A” o los del apartado “B” del artículo 123 constitucional, Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado “A”; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales tampoco parece procedente la aplicación del apartado “B”. En virtud de lo anterior; las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores.

De acuerdo a esta fracción, se establecen principios generales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el artículo 123 constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

#### **1.4.3.- Autonomía Financiera.**

Se afirma, con razón que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en

adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior, y ante el clamor de todos los Municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecería en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de ese precepto, al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los Municipios.

Establece la Constitución que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los Municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado

Municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De tal importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conocer las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados para entidades paraestatales o por particulares, cualquiera que sea el título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Creemos que en esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecería en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituarse en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio era prioritarios. La forma que actualmente se establece para su aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del Municipio.

En general, podemos afirmar que tanto las reformas de 1983, como las de 1999, el artículo 115 de la Ley Suprema han sido positivas en un reforzamiento de la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios mexicanos..

## CAPÍTULO II

### EL ORIGEN DEL PODER MUNICIPAL

No resulta fácil hablar de este tema, máxime cuando modernamente existe una corriente doctrinal muy fuerte, la cual sostiene que municipio es creación de Estado y, en consecuencia del poder del Estado recibe el Municipio su propio poder<sup>35</sup>; o cuando siguiendo a otra corriente doctrinal, no menos importante se afirma que “el Municipio es una sociedad natural que evoluciona hasta constituirse en sociedad política y que el poder provendría de adentro del mismo núcleo humano<sup>36</sup>” y, por si fuera poca cosa, otras varias tesis de grandes autores que vienen a complicar el planteamiento de este problema<sup>37</sup>.

#### 2.1.- Equivocidad de los términos Estado y Municipio.

Conviene determinar que los términos del Municipio y del Estado, son usados equívocamente por algunos autores. Los conceptos de Estado y Municipio han

---

<sup>35</sup> Cfr. Es la opinión de Kelsen, Febre, Meyer, Hauriou y el mismo Fernando Albi. Para estos autores, el Estado organiza las diversas formas de sociedad, como los municipios, los crea y en ellos desconcentra o descentraliza algunas de sus funciones. Véase Fernando Albi, *Derecho Municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, 1979, p.49, donde afirma textualmente: “Sin Estado no puede existir municipio y en la actualidad está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a este último anterior históricamente al primero.”

<sup>36</sup> ALEMAN Velasco, Miguel, *Encuentro Nacional Municipio 2001*, México, Federalismo y desarrollo, No. 73, Enero-Marzo, 2002, p. 15



tedio un significado diferente a lo largo de la historia<sup>38</sup>. La idea que actualmente se tiene del Estado, difiere mucho de la idea que se tenía antes de la revolución francesa; y una y otra idea son distintas a la idea que los reyes católicos tenían sobre el particular; y esas tres ideas distintas, a su vez, no tienen nada que ver con el Estado existente antes de la reconquista española de 1492; o de la idea de Estado de Maquiavelo; ninguna de estas ideas acerca del Estado se parecen a la *Civitas* romana o a la *pólis* griega. Y lo mismo debe decirse acerca de la semántica seguida por el término o la idea del Municipio.

Por lo mismo, si hoy en día es válido afirmar con Kelsen<sup>39</sup> que no existe ni puede existir un Municipio sin estado; tal afirmación llevada a la etapa de la independencia, o a la etapa de Edad Media o a la Antigüedad, carece de aplicabilidad, precisamente porque varía muchísimo la idea misma que se tiene de Estado y Municipio. Esto es, dichos términos no pasan de ser meras abstracciones, esqueletos sin espíritu, construcciones mentales que tienen valor únicamente cuando se remiten a una realidad tangible. De manera que entonces se puede definir en función de los contextos: geográfico, sociológico, político, económico y cultural que le corresponde.

---

<sup>37</sup> Nos referimos a autores como Marx y Freud a quienes sigue en cierto sentido Kelsen. Para el primero, el origen del poder mismo se encontraría en factores de orden económico o, para el segundo, en factores internos de carácter psicológico.

Las construcciones mentales y doctrinarias, especialmente de tipo jurídico, sólo tienen un valor relativo; esto es, únicamente sirven en la medida que explican el momento histórico de una organización llamada Estado, llamada Municipio. Y que, así como los términos y las correspondientes tramas doctrinales son estáticos, la realidad sociológica a la que se refieren, el pueblo, la comunidad social, es viva, cambiante<sup>40</sup>.

Las construcciones acerca del Estado y del Municipio, son creaciones muy recientes frente a las inmensas y milenarias etapas de la historia humana que nos conocieron y que pueden volver a perderse sin que el elemento sociológico o la comunidad deje de ser lo que es, antes de toda organización política: sociedad natural.

Es imposible imaginar la existencia de un Municipio sin Estado, resulta un planteamiento relativamente pobre y el explicar como nace el poder municipal o como es que lo recibe por delegación del Estado, cuando lo más probable es que el Municipio o la realidad sociológica llamada Municipio es la hizo al Estado o se convirtió en el mismo.

El término Municipio sólo es una forma que da nombre a una realidad sociológica determinada, llamada, con otras palabras, sociedad natural. Y que, en

consecuencia, encauzaremos todo nuestro esfuerzo a fin de examinar diferentes planteamientos que se han hecho acerca del problema del origen del poder, de la autoridad política en el seno de esa misma sociedad, que de natural se transforma en política. La capacidad de autoorganizarse, autogobernarse de los municipios, "es origen de una fuerza y de un poder, que ciertamente no les viene del Estado porque sospechamos que es muy anterior a cualquiera de esos esquemas formales que hoy conocemos<sup>41</sup>".

Existen tendencias actuales para ampliar los cauces de participación democrática en los municipios, al aceptar que se les reconozca y se les atribuya prerrogativas en virtud de su condición natural, de agregados naturales; en virtud de su condición de pueblos, de comunidades básicas, y no en virtud de una "dádiva graciosa, aunque legal del Estado<sup>42</sup>". El Estado, no será nunca únicamente la ficción jurídica que lo representa, o sea, nunca podrá reducirse "el problema de la legitimación del poder al solo hecho de circunscribirla a la voluntad del Estado"<sup>43</sup>, porque la autoridad, el poder político es anterior a la realidad histórica del propio Estado.

---

<sup>41</sup> LÓPEZ Chavaría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, Ed. UNAM, 1994, p.75

<sup>42</sup> ALFMAN Velasco, Miguel. *Ob. cit.*, p. 16

## 2.2.- La sociedad natural

La cual se origina con muchísima anterioridad a esas formas superiores, llamadas Estado, llamadas Municipios, que aparecen en etapas realmente recientes comparadas con los milenios de la historia de la sociedad natural y de las primeras manifestaciones de autoridad y de poder.

Por otro lado, conviene precisar que el significado de los términos autoridad, poder<sup>44</sup>, o sus expresiones equivalentes en griego, latín o en la familia de lenguas indoeuropeas, es sencillo y se reduce a la idea primaria de "fuerza física o fuerza real; a la idea de fuerza espiritual o fuerza moral; a una idea, algo más refinada, como es la idea de preeminencia, prestancia o idea de lo que, en un orden determinado de cosas o de valores, está antes que, sobresale<sup>45</sup>". La palabra soberanía es semánticamente o filológicamente una palabra romántica, más reciente por tanto, viene a ser más bien una forma, una modalidad o una característica especial del poder político<sup>46</sup>. Pero ¿Cómo nace el poder político

---

<sup>44</sup> La voz de autoridad proviene de la voz latina *auctoritas*, la cual se deriva de la forma verbal *augeo*, *es, ere, auxi, auctum*, que significa aumentar, acrecer. La voz de poder se deriva de la forma verbal *possum, potes, posse y potui* que significa poder. Véase Miguel de Raymundo, Nuevo diccionario latino español etimológico, Madrid, 1921, p.p. 97-98-719, citado por Héctor Vázquez, *Ob. cit.*, p. 105

<sup>45</sup> CAMPPELL, Federico, *Ob. cit.*, p. 33

<sup>46</sup> La palabra soberanía tiene su origen que no se ha esclarecido todavía. José Barragán opina que su origen es romántico, es decir, se trata de una voz romántica que surge en los países asimilados a Roma, partiendo de una forma latina que serviría de base común. Dicha forma latina sería la de *Supernus*, de cuya raíz se forma una amplia familia de palabras como *Superus, Dupero, Superbus, Superculus*, que significan en esencia la idea de superior, superioridad, lo que está arriba o por encima. Se cita como ejemplo de una expresión romaneada tenemos en el *Fuero Juzgo* las siguientes: *Soberanía, Soberano, Sobeio*, que significan la idea de poder. Véase Víctor Fernández Llera, en su *Gramática, y vocabulario del Fuero Juzgo*,

mismo que, la autoridad política? Para saberlo, hay que dar un análisis de las distintas corrientes que se han formulado al respecto.

### **2.3.- Teorías explicativas**

Son muchas las teorías que se han propuesto explicar el origen del Estado; el origen del Municipio; así como el término más amplio, el origen del poder, de la autoridad y, en consecuencia, de la misma sociedad política.

Desde un punto de vista global, las distintas tesis podrían ser presentadas en dos grandes grupos: uno, en el que colocaremos las tesis antropológicas; y otro, en el que colocaremos las tesis que no son. El criterio de agrupación es manifiesto de acuerdo con la ciencia cuya metodología peculiar han aplicado: el arqueológico, el sociólogo o el antropólogo, ven las cosas como tales, los juristas, los politicólogos, las ven a su manera, como efecto de la aplicación de métodos de estudio y análisis también peculiares; los filósofos, examinan esos mismos fenómenos, guiados por su propio método, bajo ópticas diferentes.

La sistematización más usual y más sencilla es en la cual se dividen las teorías antropológicas, que son todas aquellas que fundamentan el origen de la autoridad y del poder, en un momento histórico dado, sobre algún factor o elemento de tipo

de la sociedad natural; y, por otro lado, de teorías no antropológicas que son todas aquellas otras que fundamentan dicho origen sobre factores o elementos racionales, como por ejemplo las tesis positivistas.

### **2.3.1.- Teorías antropológicas**

La antropología es una ciencia o, mejor aún, es un conjunto de ciencias que tienen un mismo objeto material: el análisis de los vestigios, restos y huellas (de toda clase) que halla venido dejando el hombre y los grupos humanos a lo largo de su historia; diferenciándose dichas ciencias en cuanto al objeto formal o en cuanto a la modalidad bajo la cual, cada ciencia, efectúa el análisis mencionado y en cuanto a la aplicación de métodos diferentes. Por ejemplo, tenemos la antropología política; esta tiene por objeto formal, en opinión de Rolando Tamayo "el conocimiento del hecho político en cualesquiera de sus manifestaciones sociales, lo cual nos conducirá al entendimiento de la vida misma de las sociedades y, así, al descubrimiento de las formas de organización política"<sup>47</sup>.

La antropología política deberá tomar como punto de partida las elaboraciones y las conclusiones a que hubiere podido llegar la antropología social o la misma arqueología, que estudian los fenómenos reales y los objetos materiales que

permiten, en un momento dado, asegurar si se daban o no los fenómenos políticos.

La antropología representa un campo interdisciplinario muy complejo, en el que concurren estudios económicos, sociológicos y políticos, sobre la base que ofrece otro tipo de investigaciones, como las arqueológicas, las etnológicas, etc. Y, en el que se presentan todavía muchos vacíos y aún serias objeciones respecto a sus construcciones, como observa F. J. Teggart, hablando de las limitaciones de la antropología política<sup>48</sup>.

En este sentido, conviene decir desde ahora que estas ciencias todavía no nos aclaran, con toda exactitud, cuál es, dónde nace y cómo o por qué nace el poder o la autoridad política. Por tanto, las diferentes teorías, son opiniones razonadas que intentan explicar el problema, por medio del análisis de ciertos fenómenos sociales y económicos; de ciertos comportamientos del individuo y del grupo social y de ciertos fenómenos sociales y económicos; de ciertos comportamientos del individuo y del grupo social y de ciertas tendencias sociales y de relaciones que se observan, tanto en los individuos como en los grupos. Así, de esta manera, tenemos las tesis siguientes, a las que limitaremos, para no extendernos demasiado, nuestro estudio: las tesis sobre la idea de que el problema del poder se relaciona con el mito, la magia y demás creencias de contenido mágico-religioso; las tesis

sobre la idea de que el problema del poder se relaciona con lo económico; las tesis sobre la idea de que el problema del poder se relaciona con las grandes tendencias del ser humano y del grupo social<sup>49</sup>.

### **2.3.1.1.-El poder, el mito y la magia.**

Cuando los tratados de metodología jurídica o acerca del llamado Derecho natural, se plantean el problema del origen de la teoría jusnaturalista afirman que, en realidad, no ha habido pueblo alguno sobre la tierra que, en algún momento dado no haya invocado la existencia de una ley divina, de una ley sobrenatural, de una ley entera, de ley inmutable o de una ley simplemente natural. Ciertamente estamos ante una nueva suposición. Con todo, el valor de esta corriente del pensamiento jurídico no proviene de tal suposición, sino de la construcción misma que en diversas etapas han hecho los filósofos y los juristas, sobre todo griegos, romanos y las escuelas jurídicas europeas, como la española de los siglos XV-XVI.

¿Acaso la doctrina del jusnaturalismo podría hacer suya alguna otra tesis, de entre aquellas aun ponen el origen del poder en una idea de carácter mítico, mágico o religioso, en general? Como quiera que sea, existen muchos autores que, como



Claessen<sup>50</sup>, Cassirer, por citarlos a modo de ejemplo nada más, relacionan el origen del poder y de la autoridad a la aparición y desarrollo de lo mítico. Tales autores de hacen una doble reflexión: una de tipo epistemológico y la otra que parece una inferencia o inducción a partir de la existencia de las leyendas y de las tradiciones escritas u orales, de carácter mitológico, que conducen a una misma conclusión.

Desde la epistemología, se asegura que al hombre primitivo no puede atribuírsele un pensamiento dialéctico, discursivo en el sentido aristotélico. Por tanto, desde el momento en que aparece la racionalidad del hombre, éste ha podido realizar operaciones mentales en relación con el mundo exterior, para conocer las cosas (conocimiento natural); para ordenarlas, dividir las, diferenciarlas, de alguna manera; así como para preguntarse y tratar de darse una explicación de dichas cosas, inquiriendo sobre su origen; por las causas de los cambios; por el orden y el movimiento frente al desorden y el caos. De manera que ya el hombre primitivo, en algún momento empieza a tener conciencia de sí mismo, pero una conciencia, tal vez, de subordinación a lo inexplicable, a lo grandioso, a lo sobrehumano, a lo sobrenatural que de alguna manera personifica y deifica, y comienza a admitir una relación de dependencia, de sumisión, de sometimiento a esos fenómenos míticos deificados que documentalmente llegan hasta nosotros a través de las leyendas y tradiciones, muchas de ellas en forma escrita.

Ahora bien, el desarrollo de los mitos estará en función del desarrollo de la propia capacidad mental del hombre, de forma que las creaciones míticas de los hombres primitivos serían más simples, más precarias e inclusive se afirma que la religión, que el culto, mejor se explican si se toma como el resultado de un ejercicio útil repetido de creaciones y de creencias míticas.

En suma, se concluye, que es claro que las comunidades primitivas no pudieron darse una explicación racional completa acerca del mundo y que las construcciones mentales que han llegado hasta nosotros son de carácter mítico, aclarando que tal concepción debía de cumplir unas funciones de cohesión entre los miembros del grupo social, de suerte que la creación mítica es sólo expresión reiterada de relaciones racionales entre el hombre, la naturaleza y los demás hombres hasta convertirse en un elemento ideal de unidad política<sup>51</sup>. He aquí una de las posibles fuentes de donde pudo emanar el poder, las relaciones de poder y de autoridad política. El mito es, ante todo, un hecho social y de reflexión humana, cuya práctica llevaría a la misma cohesión social, a la misma unidad política, gracias a las relaciones de poder y de autoridad que esta concepción, que estas prácticas implican, necesariamente<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> VÁZQUEZ Paredes, Héctor, *Ob. cit.*, p. 110

<sup>52</sup> A veces se piensa, si es que el *pontifex*, tal vez la primera autoridad entre los romanos, no representa ese lazo de unión entre lo sobrenatural y lo real. El *pontifex* romano toma su nombre de la figura que custodiaba el fuego sagrado en la isla Tiberina, en donde se asentaron los fundadores de

### 2.3.1.2.- El poder y lo económico.

Otros autores, sobre las apreciaciones arqueológicas relativas a las diferentes formas de la producción ó en términos amplios, de lo que hoy llamamos economía, propios de las comunidades primitivas, interpretan que, tal vez el poder, la autoridad, se haya comenzado a dar como consecuencia del desarrollo de las diferentes formas de la producción<sup>53</sup>.

Parece evidente que el hombre comenzó por resolver el problema de la alimentación y en la medida en que lo fue controlado con el desarrollo de fórmulas más racionales, en esa medida pudo ir cambiando sus hábitos de insolidaridad por los de la solidaridad; de nomadismo por los de sedentarismo y por los hábitos de sociabilidad y vida definitiva en sociedad. Inclusive, algunos autores, piensan que es a consecuencia de la necesidad de repartirse tierras de cultivo, ya en un pueblo sedentario, como debió de surgir la idea de propiedad y de la idea de la organización, no sólo social sino también política.

---

<sup>53</sup> Marx y Engels, afirman que el hombre mismo se diferencia de los animales a partir del momento que comienza a producir sus medios de vida, así produce su propio material. Ahora bien, mientras la actividad de producción depende de las necesidades del individuo y éste libremente se las procura, se está en un plano social; pero cuando se comienza a trabajar para sostener la vida ajena, se rompe el anterior estado de cosas, un estado de equilibrio entre la producción y el consumo y se da el primer paso hacia lo político, pues ya no es poseedor de su existencia, ya no puede determinar libremente su vida libremente, ya no es un hombre social, sino un hombre político. Añaden que toda forma que asume en la historia lo económico, no es más que el

He aquí otra posible fuente de emanación del poder y de la autoridad, dentro de un grupo dado y de una sociedad. No se sabría precisas cómo nace dicho poder y cuándo pudo dejar de ser social, para transformarse en político.

### **2.3.1.3.- El poder y las tesis psicológicas.**

La psicología moderna, con Freud y con Jung a la cabeza, que también se preguntan por la cuestión del origen del poder y de la autoridad, afirma que tal origen debe situarse en sendas tendencias interiores del individuo, una tendencia hacia la afirmación del instinto de la agresividad y a la del temor.

Para Freud, desde la primera infancia se encuentra uno con el deseo de imponer la propia voluntad a la de otro, lo cual señala el derrotero de todas las relaciones de poder. Tacha de falsas las doctrinas relativas al carácter natural de la cohesión social. Y sostiene que el poder se presenta como una necesidad irremediable e inmediata del hombre y que el poder político es consubstancial a la vida social y al hombre mismo. Este planteamiento freudiano, de hecho, no parece sino hacerse eco de los razonamientos que ya Hobbes se hacía en su clásico Leviatán e inclusive parece recoger una idea, que ya Aristóteles había expuesto, sobre el peligro que representaba la insolidaridad o los intereses insolidaridad o los intereses insolidarios de muchos y desde luego, Kelsen mismo parece respetar el

De hecho, en la persona del abuelo ve la conciencia del niño o la primera autoridad, el primer legislador, en una palabra, el portador del deber ser del orden social y así como más tarde el padre deviene símbolo de toda autoridad, pues el Dios al cual se reza, el héroe al cual se admira, el príncipe al cual se ama sólo aparecen como sustitutos del padre – y sólo en cuanto representantes del padre pueden suscitar esta autoridades en favor suyo aquellos afectos animicos que convierten a los hombres en niños sin voluntad propia (Freud)-, del mismo modo, mirando hacia otros, se convierten al padre en fundador de la sociedad y se hace de la familia la célula del Estado; y en este sentido, tal concepción es exacta<sup>54</sup>.

#### 2.3.1.4.- El poder, el individuo, la familia y la sociedad

Otros autores e inclusive Freud y Kelsen, además de resaltar alguna fuente especial de donde emanaría el poder, sostienen que éste llega a transformarse en poder político, siguiendo una tendencia hacia la formación de familias gentilicias, tribales, etc., hasta devenir a la formación de la sociedad civil. Dice, Kelsen por ejemplo, que el padre se convierte en fundador de la sociedad y se hace de la familia la célula del Estado<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Porrúa, 1986, p. 159

Por otro lado, algunos antropólogos concuerdan en señalar que dicha tendencia: individual, familiar, grupos de familias y sociedad civil es probablemente el camino seguido por el proceso de creación del poder social en político.

Por su parte Aristóteles y con él, la corriente jusnaturalista, sostiene la misma teoría, si bien aclarando que tal proceso es debido a la tendencia hacia la sociabilidad del hombre. Estas tesis no saben explicarnos, tampoco, origen mismo del poder político. Nos señalan el proceso que en su opinión, ha debido a seguir, los elementos sociales en que éste se ha podido seguir, los elementos sociales en que éste se ha podido fundamentar: el individuo, por su naturaleza sociable, tiende a formar agregados, sometiéndose de alguna manera; aceptando la autoridad, filial (relación padre e hijo) por temor, por amor, por necesidad o por simple filiación, aceptando, después, la autoridad paterna y la social se transforman en política. Es cierto que algunas de estas tesis, por otro lado, completan dicho proceso de formación, admitiendo un acto, expreso o tácito, en un momento determinado, mediante el cual se pasaría justamente de una situación de inorganización a una posterior de organización; de una condición del estado de naturaleza al estado político. Pero esta doctrina está vinculada ya con las tesis llamadas pactistas o presenta una explicación racional del problema.

### 2.3.2.- Teorías racionalistas

Debemos comenzar admitiendo que, aunque con frecuencia las diversas tesis se presentan criticando a rechazando tal o cual planteamiento, de hecho muy bien pueden tomarse todas ellas como un gran esfuerzo por explicar el problema del origen del poder político de manera que, en lo esencial, vienen a complementarse. Sin duda, cada una de las tesis de tipo antropológico tiene su propia verdad y presentan algún aporte para la comprensión global del problema. Inclusive, hemos visto cómo autores, que pasan por ser grandes pensadores del positivismo (Kelsen, por ejemplo) están dispuestos a reconocer un origen antropológico del poder político, siendo, sin embargo, racional (no histórica) la construcción doctrinal que nos ofrecen.

Las tesis racionalistas, en esencia, podría reagruparse en torno a la idea de pacto, incluyendo a la tradición griega y romana<sup>56</sup>. En efecto, la tradición del pensamiento griego, interpretado por los romanos y los autores cristianos, hablan de *pactum*, como un vehículo de transformación de un grupo social en grupo político; o de una comunidad en estado de naturaleza a una comunidad civil o política. Por otra parte y frente a esta tradición, tenemos las doctrinas pactistas de Rousseau, sobre todo, y las doctrinas del positivismo.

---

<sup>56</sup> Los antecedentes de las ideas pactistas los encontramos entre los filósofos griegos, Platón, por ejemplo, habla de que algunos sofistas ya habían expresado la idea del pacto social o la idea contractualista de la sociedad (La república), Aristóteles también se refiere al pacto en su política; y lo mismo sucede en la tradición romana transmitiendo, a filósofos contemporáneos

### 2.3.2.1.- Doctrina jusnaturalista

La doctrina jusnaturalista considerada al Municipio como una creación natural, como un efecto de la evolución histórica de los pueblos, conducidos por su natural inclinación a la sociabilidad. Sostienen que el municipio es ya una forma de organización política determinada, que aparece en un momento dado de la historia; además, afirman que el municipio es una comunidad perfecta, aunque no todas las comunidades perfectas sean municipios.

Cuando esta corriente doctrinal se pregunta por el problema de cómo nace el poder político, hacen sus planteamientos en función, no de esa forma de organización llamada municipio, sino de esa forma llamada *comunidad*, llamada también *República* y *Societas*, todas ellas bajo una noción estrictamente sociológica, en cuanto meros agregados sociales. Más aún, el racionamiento jusnaturalista parte de la base de que tales agregados humanos se han formado impelidos por la fuerza de la naturaleza sociabilidad del ser humano, el cual forma familias, planes tribus y pueblos; o formando comunidades naturales, de diverso grado de desarrollo. Y se les llama "comunidades", precisamente por que se encuentran asentadas en recintos amurallados (unos autores interpretan que el término *Communis* proviene de una voz arcaica *cum moemmia*, que significa que está encerrado por unas murallas, de donde podría venir la voz de municipio<sup>57</sup>, se le llama "comunidades", en todo caso, porque los asentamientos son el resultado



de esa tendencia sociable a darse el ser humano, a comunicarse con los demás; y finalmente, se le llama "comunidades" porque, supuesto el agregado humano, surge la necesidad de administrar lo común: entonces, comunidades son ya aquellas clases de agregados humanos en donde existen cosas comunes a todo los miembros<sup>58</sup>.

Tal es el punto básico de donde arranca el razonamiento jusnaturalista: la existencia de una comunidad; el presupuesto de una comunidad. Y distingue dos clases de comunidades imperfecta y una comunidad perfecta: la familia, es una comunidad imperfecta (aquí prevalece la idea de comunidad como equivalente a unión de dos seres, marido y mujer y los hijos por extensión); el clan, la tribu, los pueblos pequeños del tiempo de aldeas, también son comunidades imperfectas. ¿Por qué? Por que son comunidades que no pueden por si solas, resolver plenamente todas sus necesidades, interpretadas éstas en términos idealmente de fines totales de la vida humana. Por ejemplo, una familia es incapaz de resolver plenamente el problema de la salud o el problema de la educación.

El cambio, comunidad, perfecta es aquella que por si misma, por medio de la colaboración, solidaridad y por los recursos de todos sus miembros sí es capaz de alcanzar estos fines totales de la vida humana. Según se aprecia, la distinción

---

<sup>57</sup> BARRAGÁN, José, *Introducción al Derecho Mexicano*, vol. II, México, Ed. Porrúa, 1984, p.1398

<sup>58</sup> Este es el origen del llamado bien común, doctrina muy vinculada a la tradición pactista. Véase *supra*, nota

entre una y otra clase de comunidad, no se hace en función del número de sus miembros, sino en términos abstractos de capacidad real<sup>59</sup>. Cuando dichas comunidades ya no pueden seguir gobernándose por medio de formas espontáneas y sociales, sobre todo cuando ya existen bienes en común (el orden, la paz, recursos de toda clase para hacer frente a las necesidades comunitarias) o por la sola existencia derivada de la necesidad de la obtención de los fines totales, llega un momento en que, de manera espontánea o de manera expresa, se resuelve, se toma el acuerdo por todo el grupo de nombrar una autoridad, ya que el gobierno ejercido por todos y cada uno resulta imposible; y porque no existiría fundamento para que alguno de ellos, en particular, gobernara en vez de algunos otros. Ya esta acción, que puede darse paulatinamente de manera espontánea o de forma expresa en un acto histórico concreto, se le llama una acción de tránsito de una comunidad natural a una comunidad política; se le llama el paso de un estado de inorganización política a un estado de organización política.

Como vemos, el paso de lo social a lo político se produce por imperio de una fuerza interna, derivada del propio grupo. Y esta fuerza nace como efecto de grado de desarrollo social del mismo y nace con una razón suficiente de autosuperación de dicho grupo, el cual tiende a su autorrealización, así como a la cabal consecución de los fines totales de la vida humana.

La doctrina de algunos autores, hasta antes del pacto social, las relaciones internas al grupo, son relaciones internas al grupo, son relaciones naturales. Después del pacto social y como emanación del mismo, las relaciones son de obediencia necesaria, es decir, de tipo político.

La autoridad política nacerá también, después del pacto social, pero ésta brota de dentro de la comunidad, no del pacto social. A través del cual se crea la nueva organización, pero la autoridad emana de la propia comunidad. Francisco de Victoria, según la traducción que tomamos de José Barragán es la siguiente:

No hay razón alguna para que tal potestad resida en uno o en otro, es necesario que la misma comunidad sea capaz y tenga el poder de autogobernarse<sup>60</sup>.

Otro autor de la misma escuela decía, "es pues imperativo del derecho natural, la comunicación de la potestad civil de la sociedad a los gobernadores que han de ejercerla. De ahí la consecuencia de la translación del poder desde la comunidad en que originalmente reside, a los príncipes y gobernantes<sup>61</sup>".

Con todo, por lo que mira al origen de la autoridad política, ahí está claro: nace de dentro la comunidad y se traslada al individuo o individuos que vayan a recibir la investidura de autoridad.

---

<sup>60</sup> *Idem*

### 2.3.2.2.-El pacto de Rousseau

Los tratadistas, al hablar del problema filosófico acerca del origen de las sociedades políticas y del origen del poder político (acerca del origen del Estado) no siempre mencionan la doctrina jusnaturalista, arriba expuesta, que tiene un carácter indiscutiblemente pactista. Por ello es que, cuando se habla del problema del origen del Estado moderno, se refieren ciertamente a la doctrina pactista, pero entendiendo aquellas que se formulan a partir del Contrato Social de Rousseau (1712-1778), quien es producto de la cultura de su tiempo, sobretodo debido al muy exiguo rigor con que llevó sus estudios. El, parte del mismo planeamiento doctrinal del pacto social de la Escuela Jurídica Española, pero le da una interpretación diferente<sup>62</sup>.

Después de varias obras sobre música y algunos ensayos o discursos, escribió su Contrato Social en marzo de 1762 y su Emilio en mayo de 1763; siendo ambas obras muy mal recibidas por el gobierno y por la Iglesia, tanto la católica y como la protestante, por lo que fue perseguido en Ginebra, donde su Emilio fue objetivo de un acto de fe, y en Francia, refugiándose en Prusia; y más tarde en Inglaterra. El Contrato Social tuvo un éxito grandioso, sirvió de base a la Revolución francesa y con ella se ha difundido por el mundo occidental.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 119

La teoría de Rousseau sobre el Contrato Social, considera que el fundamento de la sociedad, su organización misma bajo formas superiores como la del Estado, se encuentra en un pacto en un contrato celebrado por todos los miembros de una sociedad determinada, en ordena los casos comunes. No prejuzga el origen de la sociedad, sólo sostiene que ésta tiene como fundamento, no la naturaleza , sino las "convenciones"; la sociedad más antigua y natural es la familia ; el primer modelo de las sociedades políticas es aquel en el cual el jefe asume la imagen de un padre , de manera que el más fuerte llega a transformar la fuerza en Derecho y la obediencia en deber; en todo caso hay que remontarse, para explicar la sociedad, a una primera convención: así surge o se forma el Pacto Social<sup>63</sup>.

Se supone que los hombres han llegado a ese punto en donde los obstáculos se perjudican su convención en el estado natural vencen, por medio de la resistencia, las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces ese estado primitivo no puede ya continuar por más tiempo y el género humano perecería de no cambiar su modo de ser<sup>64</sup>.

Por lo mismo se hace necesario, hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común proporcionada por la persona y lo bienes de cada asociado, y mediante la cual cada uno, uniéndose a todos, no se obedezca si no a sí mismo y quede tan libre como antes.

El contrato Social, por tanto es el que da solución al problema de la subsistencia de la sociedad. Las cláusulas de dicho contrato se reducen a una sola: La total enajenación de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad. Y la esencia de este Contrato consiste en que: cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la dirección suprema de la voluntad general y nosotros recibimos a cada miembro como parte indivisible del todo.

El Contrato Social representa, desde otro enfoque, el tránsito del estado de naturaleza al estado civil. Los elementos fundamentales que entran a juego son por un lado, la voluntad general, que es la voluntad del cuerpo civil o de la mayoría de sus miembros. La voluntad general es, por definición, justa y tiene siempre a la utilidad pública, y las voluntades de cada individuo, sumándose y poniendo en común su persona y todo su poder.

### **2.3.2.3.- Las tesis positivas**

Preocupados por un rigor dogmático, desarrollando en exceso, los autores positivistas, en general, afirman que el municipio es creación del Estado o de la ley. Realmente no se preocupan por los problemas del origen del Municipio histórico ni del origen mismo del poder político. Su planteamiento, es un planteamiento jurídico se reduce al Derecho Positivo. Así entiendo, el Municipio

punto de partida de estas tesis es la consideración que ha expresado Kelsen, y han hecho suyos otros autores, como Albi, de que sin Estado no puede haber Municipios. En efecto, añade:

“... en la actualidad, está totalmente desbordada la vetusta teoría que consideraba a este último (del Municipio) anterior históricamente al primero(al Estado)<sup>65</sup>”.

Más adelante comenta Albi<sup>66</sup>, que dicho error se había producido a la vista del caso de la ciudad griega que era, en apariencia, una agrupación urbana independiente de todo Estado, en sentido moderno. Por lo mismo, Kelsen insiste e que “si la comunidad parcial hoy existente como Municipio, hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado<sup>67</sup>”.

Estas tesis tratan de saltar lo que sucede en nuestros días, de que no existen municipios sino dentro de los estados y prueban, una vez más, cómo las fuentes jurídicas sirven para dar cuenta de la historia externa del Municipio, de la historia formal del Municipio y cómo este nombre y el Estado son, jurídicamente hablando, simples creaciones de dichas fuentes jurídicas sobrepuestas a una realidad sociológica, a la que olvidan. Dicha tesis no nos sirven para resolver el problema del origen del poder político, o el de la naturaleza social y política del grupo

---

<sup>65</sup> ALBI, Fernando, *Ob. cit.*, p. 54

humano organizado, que se, nada menos, la fuente primordial y legítima de todo poder y autoridad, incluyendo el poder del Estado<sup>68</sup>.

#### **2.4.- Las relaciones del Municipio con el Estado.**

Existen muchos autores que hablan acerca del Municipio, con respecto a que este pueda sobreponerse al Estado; y del temor de que, tales comunidades políticas, puedan sobreponerse a la idea de nación o de comunidad nacional; además se teme que la idea de poder, de soberanía, atribuida al Estado como fuente de todo poder, se desmorone, si ésta se comparte con el Municipio.

El Municipio y el Estado, si bien son dos instituciones abstractas, creadas por las fuentes jurídicas, no son términos correlativos, en cuyo caso tuvieran que darse relaciones correlativas, como son las relaciones de padre a hijo; tampoco son términos contradictorios, en cuyo caso tendrían que darse relaciones

---

<sup>68</sup> Lo importante es este planteamiento no es el que se haga del Municipio, por parte del Estado, un criterio formal de división política territorial sino que ese criterio pueda variara al arbitrio de la voluntad del Estado, sin tomar en cuenta ni la idea de comunidad y sociedades, plenamente organizadas, que es lo que se encuentra detrás del nombre Municipio. Esta teoría debería estudiar más en detalle algunas ordenaciones hechas desde la voluntad central del Estado en materia de divisiones políticas territoriales para advertir, tal como sucedió en Francia y en España, que de hecho al llevarse a cabo tales divisiones se respeta plenamente lo regional particular y la etnia que corresponde a cada Municipio. A lo sumo, se producen agregaciones de municipios, reacomodos de provincias, pero inclusive estos fenómenos se hacen para favorecer más todavía los lazos geográficos y étnicos de las comunidades involucradas, lo cual tampoco pone en duda la enorme centralización de que son objeto y la manifiesta falta de juego democrático interno de los municipios. Véase



contradictorias, es decir que, “al fincar la grandeza del Municipio, se negaría el poder del Estado<sup>69</sup>”.

Se puede admitir que la organización política con mismos propósitos de cohesión y de solidaridad<sup>70</sup>, nace como etapa final de ese proceso evolutivo motivado por diversos factores (naturaleza sociable, temor, agresividad, factores económicos) del individuo, familias, clan, gentilicio, tribu y población, y como nacen las formas llamadas ya en etapas más recientes: la *pólis* griega, el Municipio romano, el Imperio, la *República*, el Estado o la Nación

Detrás del Estado y del Municipio sólo existe una comunidad nacional, en términos estrictamente sociológicos: una comunidad compleja, cuya historia se ha encargado de consolidar; cuya unión, cuya idea de nación sus gobernantes, nacidos dentro de la propia comunidad, se han encargado de mantener, valiéndose, entre otras cosas, del Derecho y desde luego, de las prerrogativas inherentes a la idea misma del poder.

El Municipio dice población y dice territorio: el Estado dice población, que es la misma comprendida por el Municipio y dice territorio, que es el mismo

---

<sup>69</sup> QUINTANA Roldan, F. Carlos, “*Derecho Municipal*”, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 56

<sup>70</sup> Es un fenómeno sociológico, que refiere en la dinámica en la evolución del propio grupo social, el cual se va identificando más y más consigo mismo, contraponiéndose, si éste fuese el caso, a fuerza externas, pero no a la idea de una unión superior. Esto es, con frecuencia la oposición entre municipios y estados es más un problema en que se lucha por mayor autonomía que un problema de plena separación; *V. gr.* Las comunidades zapatistas que reclaman autonomía para decidir su propio desarrollo de acuerdo con sus usos y costumbres, a partir del levantamiento armado del EZLN en 1994.

comprendido por el conjunto de su municipios. El Municipio dice poder y autoridad, emanada de dentro de su respectiva comunidad. El Estado dice poder y autoridad, emanada de dentro del todo que forman las comunidades municipales. La soberanía, que emana reside esencial y originariamente en el pueblo<sup>71</sup>, como todo lo nacional, ciertamente puede decirse que emana, distributivamente considerada, de cada comunidad municipal y de cada individuo.

En fin, se podría concluir que la tendencia de las comunidades municipales hacia la formación de la comunidad nacional, de igual modo como la tendencia del individuo es a la familia; éste, al clan, ésta a la tribu y esta a la sociedad municipal. Una tendencia profunda, que solo puede verse amenazada por el ejercicio indebido de la autoridad por parte de quienes la tienen encomendada, una amenaza constante, según se constata por la historia o por la irrupción de fuerzas enemigas, externas a dicha comunidad<sup>72</sup>.

Es importante señalar que un Municipio debe ser firmemente fincado sobre su población, bien organizada y políticamente territorial, como una formula de descentralización administrativa y como una unidad política territorial, como una formula de descentralización administrativa y como un primer nivel de gobierno,

---

<sup>71</sup> MÉXICO: *Constitución Política*, Art. 39

<sup>72</sup> Es por ello que la actualidad en el Estado Mexicano, se han creado instituciones y organismos encargados de velar por la estricta aplicación de la normatividad jurídica, para evitar abusos de la autoridad, de sus funcionarios ; así como instancias para informar la transparencia de las acciones de gobierno, y combatir de manera frontal la corrupción.

junto al gobierno estatal y al gobierno federal; de aquí se forman las pautas y los principios que norman en México las relaciones de los municipios con sus Estados y con la federación.

#### **2.4.1.- La sociedad fuente de todo poder.**

Las diferentes teorías, prueban la importancia de la comunidad social, la cual en un momento dado pasa a ser comunidad política. Igualmente demuestran que el tránsito es sociológica y políticamente igual en una y otra comunidad. Esto es, mediante el pacto social no nacen en unos casos municipios y en otros casos estados, naciones, imperios: nace simple y llanamente una sociedad política, con tales formas de gobierno; con tal o cual organización. Por tanto, las ideas de Imperio, Nación, Estado, así como las de Provincia, Departamento, Condado, Distrito, Partido o Municipio, son ideas sobrevenidas, sobreañadidas, de tipo racional, jurídico, que en nada absolutamente afectan a la esencia intrínseca del fenómeno sociológico y político al que hacen referencia.

En otras palabras, el origen de todo poder político, es la sociedad política. Hay otras teorías hacen descender el poder, entre ellos el emanado de Dios, se depositaba en el romano pontífice o en el emperador. También es cierto que, bien fuera por efecto de esta clase de doctrina, por efecto de conquista o bien debido a una singular interpretación del Contrato Social, más adelante, el emperador dirá

que él mismo es el Estado. Las etapas del absolutismo; las cuales se contrastan con los ejemplos, raros ciertamente, en que el pueblo se impone sobre sus gobernantes y, sobre todo, contrastan con la doctrina de la Escuela Jurídica Española, la cual sin negar el origen divino de la autoridad, afirma que ésta se deposita en el pueblo, en la comunidad y de ella pasa, por delegación, a sus gobernantes.

La historia, recoge testimonios de cuándo, cómo y por qué una comunidad dada, un pueblo determinado, de pronto se congrega en un recinto abierto y público, se reúne en asamblea o cabildo abierto, para tomar decisiones fundamentales y trascendentes para todos y cada uno de sus miembros, entre las cuales encontramos ésta: que reasume sus derechos inalienables y su soberanía. Son ejemplos poco estudiados y, lo que es peor, casi nunca tomados en serio, porque se piensa una pequeña comunidad, inmensa en un gran Imperio Colonial, no puede arrogarse la soberanía. La historia nos habla, de ciertas prácticas populares de legitimar la investidura de un rey, en presencia de todo el pueblo, quien le recibe, efectivamente, el correspondiente juramento<sup>73</sup>, con cuya ocasión el pueblo le recuerda que está recibiendo tal investidura por voluntad del pueblo, el cual conserva el derecho inapelable de destruirlo. Esto ocurrió durante mucho tiempo entre los aragoneses, como lo recuerda Bodino al hablar nada menos que de la soberanía.

---

<sup>73</sup> BARRAGAN, José, *Ob. cit.*, p. 207

#### 2.4.2.- La soberanía de los cabildos.

El ejemplo de los cabildos abiertos, como el de muchos municipios del Nuevo Reino de Granada (Quito, Caracas, Socorro, Santa Fe de Bogotá) reasumiendo sus derechos soberanos pese a que no se repare en el significado doctrinal de la reasunción de tales derechos, de hecho es el comienzo de la Independencia de España y de un movimiento de plena y total autodeterminación. El ejemplo de cómo algunos estados del país, como Jalisco, Yucatán, Michoacán, se hayan autoproclamado como tales, fue debido al voto favorable de sus municipios, más en particular, el caso de que los municipios de lo que hoy es el estado de Zacatecas, hayan acordado separarse de Jalisco y formar un nuevo estado, que nacía de la nada, por así decirlo, puesto que no tenía ni Diputación Provincial como la Nueva Galicia, ni Audiencia territorial, como la de Guadalajara, es todavía un ejemplo más significativo<sup>74</sup>. De hecho, los países de Centroamérica se separarán del propósito inicial de formar un gran imperio. Con México, por voluntad de sus municipios.

No conocemos casos en los que podamos apreciar, realizándose, esa idea del pacto social, del Contrato Social, pero sí tenemos esos otros supuestos, en los que una comunidad reasume dichos derechos que las asambleas y cabildos abiertos llaman derechos de naturaleza. Apreciamos en efecto, que el fenómeno se da tanto en una ciudad más o menos grande, como era Quito, Caracas y Santa

fe de Bogotá, cuanto en municipios pequeños, como eran los de Socorro Neiva y de Barriquita, todos en el llamado Nuevo Reino de Granada<sup>75</sup>.

Asimismo, apreciamos cómo en los casos mexicanos, la Diputación Provincial, que es un órgano colegiado diferente al Municipio, se desempeña de la misma manera y su pronunciamiento, como el que hace la Diputación de la Nueva Galicia, tiene exactamente el mismo significado que el de los pueblecito más pequeños: se reasume simple y llanamente la soberanía.

José Barragán, que ha estudiado muy bien el caso mexicano de la Diputación de la Nueva Galicia, señala que dicha Diputación expide un manifiesto en el que se precisa: "... y ved aquí, que destruida la primera y segunda alianza, exentos de la obediencia que prestamos al gobierno español, y después al emperador que hubo en México, Guadalajara y las demás provincias sus hermanas entran naturalmente en su libertad e independencia<sup>76</sup>".

Las circunstancias históricas, rompen unas uniones, unos lazos políticos y por ello, un pueblo determinado, siente que vuelve al de naturaleza, que significa, en relación con los demás pueblos, un estado de igualdad y de independencia, José Barragán, refiriéndose a este fenómeno, comenta:

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 232

<sup>75</sup> *Idem*

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 247

El fenómeno de la reasunción de la soberanía – insisto- estaba entonces muy en boga. Fueron las juntas y revolucionarias de la península y las mismas Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz, quienes exhumaron esta doctrina, de vieja tradición hispánica, como hemos expuesto ya nosotros, y como observa el mismo García Gallo en su Historia del Derecho Español. De la misma manera cada parte del Imperio Ultramarino fue reasumiendo sus derechos de soberanía frente a la metrópoli peninsular<sup>77</sup>.

Sobra indicar que el valor doctrinal de una y otra proclama de Quito, Caracas, Santa fe de Bogotá o de la Diputación de la Nueva Galicia y los partidos de Zacatecas, es el mismo. Este nuevo valor doctrinal no cambia, en absoluto, por el hecho de que en unos casos, la proclamación de autodeterminación haya sido aplastada por unos milicianos, como sucedió en Quito; ni por el hecho de que unos cabildos abiertos hayan sido de poblaciones pequeñas, que luego quisieron unirse al movimiento de independencia más general de todo un virreinato: esto último probaría, no que la idea de soberanía era diferente, sino que es compatible con un movimiento de adhesión y de formación de una comunidad más amplia, tomando como fundamento la existencia de una cultura, religión, lengua e intereses políticos comunes, entre los que destaca el de hacer frente al español y consolidar por las armas lo que se había resuelto en las asambleas y cabildos.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p.275.

Ahora bien, se trata de un poder, de una soberanía, que nace dentro de la comunidad o de una *República*, que es la voz empleada por las fuentes latinas, incluyendo a los textos descritos por los autores de la mencionada Escuela Jurídica Española; por que es propio de toda comunidad perfecta e integra el tener esta capacidad natural para autodeterminarse, mediante el proceso de Contrato Social, mediante la transformación del *pactum societatis* o mediante un cabildo abierto en el cual, la comunidad, reasume su prerrogativa de soberanía, de derecho natural<sup>78</sup>.

Por tanto, la idea de soberanía no repugna con la idea de Municipio, ni de cabildo, ni de ayuntamiento, ni de partido o como se llame. Asimismo, la idea del Municipio, Diputación provincial, en el caso Mexicano repugna con la idea de asociarse, de adherirse a un movimiento de formación de una comunidad más amplia, a la que se le llamará República, Nación o Estado<sup>79</sup>. En este caso, el problema que importa analizar es el de la sesión o traslación de ese poder soberano original.

---

<sup>78</sup> VÁZQUEZ, Hector, *Ob. cit.*, p. 133



### 2.4.3.- La Soberanía se delega.

Según vemos por lo que sucede en México, en Centroamérica en el antiguo reino de la Nueva Granada e, inclusive más hacia el sur, todos los estados del continente latinoamericano nacen gracias a los Municipios; nacen por la fuerza de un movimiento de autodeterminación que prendió en muchos cabildos abiertos. Los Municipios, las comunidades municipales, son quienes iniciaron el movimiento insurgente y de independencia; son quienes reasumieron sus derechos de soberanía; son quienes hicieron a las nuevas repúblicas<sup>80</sup>.

Por tanto, la primera reacción entre nuestros Municipios y el Estado tiene que ser una relación generativa, la cual se lleva a cabo por medio de un proceso político llamado de traslación, de toda o nada más de una parte de la soberanía, que reasumiera cada población, este proceso es muy complejo y presupone, desde luego, el que la soberanía es delegable.

Para algunos seguidores de Rousseau, la soberanía no es delegable; que por efecto del contrato social esta soberanía, que se significa por la idea de voluntad general, es ejercida por el Estado como por derecho originario y de manera absoluta. En efecto existe esta corriente doctrinal, la cual conduce al totalitarismo democrático en opinión de los constituyentes de las cortes españolas de 1810-

---

<sup>79</sup> *Idem*

<sup>80</sup> *Idem*

1813, para quienes la soberanía de acuerdo con la doctrina española, si es delegable en cuanto a su ejercicio.

Varios autores, como Diego Sevilla Andrés y José Barragán han estudiado muy a fondo este interesante planteamiento de la soberanía , en la doctrina de la Escuela Jurídica Española, en el pensamiento del constituyente de Cádiz, así como en el proceso de formación del Estado Mexicano. Los puntos principales de este planteamiento serían los siguientes:

La soberanía reside en la comunidad, en cuanto tal, como punto de partida, se afirma que la soberanía reside en la Comunidad, en cuanto tal, en tanto es comunidad perfecta e íntegra. Comunidad perfecta quiere decir que es una Comunidad de fines totales o que tiene virtualmente la capacidad para ser autosuficiente, para solucionar por si sola las necesidades fundamentales de la vida común. Comunidad íntegra, significa que no depende de otra *biectum*<sup>81</sup>.

He aquí la diferencia esencial entre la doctrina española del Pacto social y la Rousseau del Contrato Social, en que, según Vitoria, la idea de una comunidad perfecta e íntegra lleva en sí la capacidad intrínseca para autogobernarse; mientras que, para el primero, la sociedad celebra un contrato por el cual ceden, cada uno de sus miembros, todos sus derechos a la voluntad general. Para Vitoria

---

<sup>81</sup> BARRAGÁN, José, *Ob. cit.*, p. 237

el pacto existe desde que se vive en sociedad natural, esto es, existe como consecuencia del mismo agregamiento; para Rousseau, el Contrato no existe en el estado primitivo de mero agregamiento; por el pacto de Vitoria no se crea una entidad diferente a la misma comunidad, por el Contrato de Rousseau, sí crea una entidad diferente, la voluntad general, la que concentra todo el poder, por eso ese poder ya no se puede delegar; para Vitoria el poder proviene de la misma organización de la comunidad, o del hecho de hallarse en una condición de comunidad perfecta e íntegra, esto es, una comunidad capaz e independiente, efectivamente, de otras.

La Soberanía es delegable para su ejercicio; esto es que, para Vitoria y para toda la doctrina de esta escuela, el poder innato de Soberanía, se expresa en la capacidad que dicha comunidad tiene para nombrarse un príncipe, una autoridad, o para darse un gobierno: *gubernandi* se, sin que por este hecho se enajene nada, como prevé Rousseau, la soberanía se confunde en el seno de la comunidad, con su innata capacidad<sup>82</sup>. Y ésta se traduce el exterior en el proceso de nombramiento de una autoridad, a la cual se le inviste de poder, que recibe por su mismo nombramiento, para que lo ejerza en un sentido determinado, en orden al bien común: Vitoria, en efecto, define el poder y la autoridad como un *gerere ea quae sssunt communia*: administrar aquellas cosas que pertenecen al común<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> *Idem*

<sup>83</sup> *Idem*

La soberanía o esa capacidad para autogobernarse, es delegable en cuanto a su ejercicio y con respecto a las cosas del común. En la Asamblea Constituyente de Cádiz se acepta y se explica con toda precisión el contenido de la soberanía o de esa capacidad autosuficiente de la comunidad, no se reduce al conjunto de facultades o al poder con que se inviste al gobernante, a la autoridad; sin duda, el poder que ejerce el gobernante, es la parte más importante de la soberanía, pero no lo es todo: de hecho la capacidad, como fuente del poder se queda en la comunidad<sup>84</sup>, por eso es que, llegado el caso, esa comunidad puede destituir a sus gobernantes; puede cambiar de forma de gobierno, puede reasumir todos sus derechos de soberanía, como se dice en los cabildos abiertos.

La subordinación a una comunidad más amplia, no priva de la soberanía; el proceso de transferencia de soberanía suele terminar con este último paso, el de la subordinación de una comunidad a otra más amplia, bajo ciertas condiciones, impuestas o pactadas.

Sin duda, cuando las circunstancias políticas son tales que, de hecho, por derecho o por la fuerza, se pueden tomar por rotos, por inexistentes unos vínculos políticos, que hasta entonces mantenían firme una dependencia con respecto a otra autoridad (una colonia respecto a su metrópoli) entonces es entendible y factible reasumir unos derechos de soberanía, tal como hacen las juntas en

---

<sup>84</sup> Este problema queda muy bien explicado durante los debates realizados con motivo del tema de la soberanía del artículo tercero del Proyecto de Constitución por la Asamblea de Cádiz de 1810-1813

España, o los cabildos en América Latina, cuando Napoleón invade a la península Ibérica.

Hay supuestos muy complejos, como cuando en la provincia de Neiva en el llamado Nuevo Reino de Granada, cada cabildo se auto proclama independiente y se invitan recíprocamente para hacer tal proclamación, si desean, nombrar a algún representante de asamblea, que más adelante se convoque, con propósitos de darse una constitución y permanecer, por tanto, nuevamente unidos." Esto mismo sucedió en el caso de Quito, Caracas y Santa Fe de Bogotá, pero reacciones diferentes: el movimiento de Quito; por ejemplo; fue aplastado por milicianos de Pasto al servicio del rey<sup>85</sup>.

Las autodeclaraciones de las Diputaciones Provinciales en México tienen otro significado; igualmente, el supuesto de los ayuntamientos mexicanos, unos que se pronuncian favorablemente para que la Diputación se transforme en Estado, y otros, como los de Zacatecas, que resuelven ellos mismos transformarse en Estado.

Tales supuestos tienen de común la efectiva ruptura política de/y con España (cabildos del Nuevo Reino de Granada entre 1809 y 1815); y además el fracaso de todo intento de unión; según ocurre en México entre 1821 y 1823. Por ello, sin

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 302

duda, la reasunción de sus derechos naturales es plena y reúne los requisitos de real independencia que prevé Vitoria: sin embargo, la suerte posterior que tendrá, será diferente.

En unos supuestos, como el de las Diputaciones provinciales en México, que cuentan con el apoyo de sus ayuntamientos, inician un movimiento, primero de autoproclamación en estados libres, independientes y soberanos y, en segundo lugar de federación para formar una gran nación. De manera que el proceso termina con la firma de un Pacto de Unión, llamado Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, esto mismo sucedió con Centroamérica, unida en un tiempo a la idea de formar el imperio mexicano 1821-1823, pues bien, en estos casos, tal como se establece en el Pacto de Unión, dichos Estados negocian y mantienen su condición de libres, independientes y soberanos.

En otros supuestos, un movimiento hacia la formación de una comunidad más amplia arrastrará a las comunidades más pequeñas, aun por la fuerza: es la lucha primero, por consolidar un frente amplio común contra España; y, en segundo lugar, la lucha entre tendencias a formar estados unitarios, por un lado, y estados federales por otro, lo cual se observa en la idea de la Gran Colombia Boliviana, y en la evolución de los países sureños, como Argentina.

No pierden tales derechos innatos dichos municipios, porque son inherentes a la comunidad misma, y porque el contenido esencial de la soberanía es de tipo antropológico- político; es la capacidad misma que le asiste a una comunidad para autogobernarse, para nombrar un gobierno. Por tanto. Cuando los municipios como los de Zacatecas, Nueva Galicia, Yucatán, o los de Neiva y Caracas, se ven en libertad e independencia y resuelven formar una comunidad mayor (el estado de Zacatecas, el estado de Jalisco, el estado de Yucatán o el estado de Santander, etc.), en realidad están haciendo un uso ejemplar de sus mismas prerrogativas soberanas, admitiendo que, con su adhesión, se formará una comunidad aún más perfecta e íntegra, con lo cual podrán alcanzar y asegurar su independencia, su libertad y los demás fines totales de la convivencia social.

Cuando se nombra un gobernante por parte de una comunidad perfecta e íntegra, se accede a aceptar una determinada subordinación y sumisión, en mérito al bien común; así también, cuando se resuelve adherirse al proceso de formación de una comunidad de mayor o más amplia, también se acepta primero, que se van a integrar políticamente a una población superior o mayor y, segundo, que van a participar, a subordinarse y a someterse a un gobierno superior, a una organización administrativa diferente, aquella que se piense adecuada a la naturaleza de los casos (gobierno centralizado y unitario o gobierno federal ). Tal subordinación y sumisión política no se hace a un gobierno extraño, sino que, por haber participado en su formación, se tiene como propio y legítimo, en cuanto emanación del interior de dicha comunidad. Ahí está el papel esencial e

importantísimo que juegan, en esta clase de formaciones de los estados americanos, los sistemas de participación democrática.



## **CAPÍTULO III**

### **EL MUNICIPIO EN QUERÉTARO: ANTECEDENTES Y CONFORMACIÓN.**

El texto original de la Constitución vigente del Estado, reguló el número y extensión de los municipios en los artículos 2 y 3, así como la composición, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos en los artículos 127 al 149. La Carta local estableció en principio las "municipalidades" de Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán.

La organización política municipal incluía la elección directa de sus integrantes, así como la representación del Ayuntamiento por parte de "Procuradores municipales". En el aspecto orgánico se incluyen seis regidores en el Municipio de Querétaro, cuatro en San Juan del Río y dos en el resto de los Ayuntamientos, así como la autocalificación de los colegios municipales y renovación cada dos años. Además se otorga la administración libre de su hacienda, compuesta de las contribuciones que señale la Legislatura. Se reconoce la personalidad jurídica de los ayuntamientos y las responsabilidades civil, penal y oficial de los miembros del Ayuntamiento. Asimismo, se promulgó la primera Ley Orgánica Municipal en 1917.

En cuanto a las competencias de autoridades estatales, se previó el procedimiento para crear municipios por parte del Poder Legislativo del Estado. También se

reguló el caso de suspensión de ayuntamientos, en el cual el Gobernador estatal podía decretar la suspensión provisional por causa de “abuso de sus facultades”, dando cuenta a la Legislatura, quien resolvía lo conducente.

Después de un largo período de inactividad legislativa en materia municipal, se promulga una nueva Ley Orgánica Municipal en 1970. Poco tiempo después, se publica otra Ley Orgánica Municipal en 1975. Los cambios democráticos nacionales, propiciaron la reforma del artículo 134 de la Carta Local, agregando regidores de representación proporcional en aquellos municipios cuya población fuera de al menos doscientos mil habitantes en 1978<sup>86</sup>.

La reforma municipal de la Constitución federal en 1982, originó la modificación legislativa de relevantes aspectos gubernativos locales en Querétaro, en el año de 1983. Al efecto se promovieron las siguientes reformas: competencia a favor de la Legislatura para nombrar consejos municipales a propuesta del Ejecutivo, fracción XI, artículo 63; prohibición de la reelección inmediata de los integrantes de los ayuntamientos, artículo 130; sustitución de los procuradores municipales por síndicos, artículo 131; aprobación de las leyes de ingresos y revisión de la cuenta pública municipal al Ayuntamiento dentro de los cinco días de septiembre o primeros de octubre de cada año artículo 140; concesión de facultades reglamentarias, de coordinación en los servicios públicos y competencia en

---

<sup>86</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Estudios municipales: una reforma municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, p. 95

materia de uso del suelo artículo 141; y delimitación de la Hacienda Municipal, artículo 146<sup>87</sup>.

La modificación constitucional propicio la adecuación de la Legislación secundaria, promulgándose al efecto al cuarta Ley Orgánica Municipal. Posteriormente la reforma substancial de la Constitución Local en 1991, modifico el articulado del municipio, que quedando este regido por las disposiciones del título V, de la Constitución, el cual comprende los artículos 78 al 94.

Con la finalidad de adecuar las disposiciones administrativas municipales al nuevo texto del Código político local, se publica una nueva Ley Orgánica Municipal, siendo esta la norma vigente en estos momentos. Poco tiempo después, la revisión de la Constitución local de 1996, señalo al Presidente Municipal como representante político y administrativo del ayuntamiento, además de una nueva reglamentación en cuanto a los requisitos para ser miembro de dicho cuerpo. Para 1997, se registro la última reforma constitucional, la cual reglamento los casos de faltas temporales y absolutas del Presidente Municipal<sup>88</sup>.

Por su parte, la Ley Orgánica abrogada en Junio 2001 tuvo algunas modificaciones relacionadas a las características orgánicas y técnicas de este

---

<sup>87</sup> VALDEZ Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, FCE, 1994, p. 112.

<sup>88</sup> VADO Grajales, Octavio y RABELL, Enrique, *Constitucionalismo Local*, Querétaro, Instituto de Estudios Legislativos, 1998, p.p. 112-115

gobierno. Destaca de este cúmulo de reformas la desaparición de la justicia Municipal mediante la derogación de los artículos 154 y 155, y reformulación a justicia cívica municipal; el cambio de nombre de la cabecera municipal de Querétaro, artículo 5 y el establecimiento del voto de calidad a favor del Presidente Municipal en caso de empate en alguna determinación del Ayuntamiento, artículos 31 fracción XIX<sup>89</sup>, así como un capítulo especial sobre pueblos y comunidades indígenas.

### **3.1.- La Constitución Local Vigente.**

La estructura y organización pública del Municipio se encuentra reglamentada en el título Quinto, el cual comprende los artículos 78 al 90, la Constitución Estatal. El primero de ellos consagra como fórmula de gobierno. El municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Querétaro.

Su naturaleza jurídica de este nivel de gobierno se equipara al concepto de Estado semiautónomo, en virtud de que la Constitución local le confiere los siguientes elementos políticos.

---

<sup>89</sup> VALDEZ Abascal, Rubén, *Ob. cit.*, p. 145.

- a) Reconocimiento de un territorio con población y gobierno.
- b) Personalidad jurídica y patrimonio propio
- c) El Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular.
- d) El Ayuntamiento se compone de un presidente Municipal, que política y administrativamente representa al Municipio, y de un número determinado de miembros a los que se les llamará regidores.
- e) El Ayuntamiento se renovara en su totalidad cada tres años.
- f) Competencias políticas y financieras a los poderes de Gobierno del Estado.

Estas disposiciones constitucionales se encuentran detalladas en la vigente ley Orgánica Municipal, así como los reglamentos municipales respectivos. A efecto de su estudio, el análisis de dichas instituciones comprende la intervención de los poderes estatales en la esfera de gobierno municipal, el Ayuntamiento como máximo órgano de gobierno y administración, el Presidente Municipal, los Regidores, las Comisiones del Ayuntamiento, los Servidores Públicos.

### **3.1.1.- Intervención de las Autoridades Estatales.**

De acuerdo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes locales conceden a los órganos de gobierno del Estado competencia para tomar decisiones políticas que afectan el quehacer del

Municipio. Esta intervención se realiza en forma cotidiana en materia financiera y, eventualmente, en cuestiones de su régimen gubernamental.

En particular, la mayoría de especialistas en derecho municipal, coinciden en señalar que estas disposiciones son las que atentan directamente en contra del municipio de autonomía municipal o, en términos de nuestra constitución del principio de municipio libre. En Querétaro la intervención estatal se da en la posibilidad de crear, suprimir fusionar y nombrar autoridades municipales.

### **3.1.2.- Creación, supresión y fusión de Municipios.**

Realizar esta competencia política a favor de los Congresos estatales no está contemplada en la constitución federal. La Ley fundamental federal solo reguló el caso de la desaparición de Ayuntamientos y no Municipios. Siguiendo las reglas en materia del federalismo, se establece que las entidades federativas podrán realizar aquellas atribuciones que no estén otorgadas a favor de la Federación. Quedando bajo la soberanía interior de los Estados la potestad para reglamentar todas aquellas cuestiones relacionadas con los elementos que configuran al Municipio. En particular, la Constitución del Estado de Querétaro, ni menciona en ningún precepto que el Poder Legislativo tenga competencia para suprimir o desaparecer municipios. La Carta Local solo reglamenta el caso de la creación de

nuevas municipalidades. Sin embargo, al acudir al texto de la Ley Orgánica Municipal, se encuentran disposiciones relativas a la creación supresión y fusión de Municipios, lo cual se lleva a una verdadera modificación en la forma de Estado Municipal.

De acuerdo a la técnica constitucional y en particular, la garantía de legalidad una ley secundaria no puede ir más allá del marco que fija la ley primaria o constitucional. Por ello, la Ley Orgánica Municipal no debe reglamentar el caso de la supresión y fusión de municipios. Los Constituyentes del Estado al no haber contemplado esta situación política, protegieron la integridad de todos los municipios. Si el poder legislativo decretara la sujeción o fusión de algún Municipio a otro, dicho acuerdo sería inconstitucional por carecer el fundamento en el texto de la Ley fundamental local.

### **3.1.3.- Nombramiento de Autoridades Municipales.**

Aquí se prevé la separación del Ayuntamiento o parte de sus miembros y no de la entidad municipal como en caso del punto anterior. En particular la fracción XIX artículo 41 de la Constitución local<sup>90</sup>, y el artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal otorgan competencia al cuerpo legislativo para designar consejos municipales en

---

<sup>90</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Constitución Política*, Art. 41, 2003

el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, de renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones. Por su parte los artículos 42 y 43 de la ley Orgánica Municipal<sup>91</sup>, regulan el procedimiento respectivo. En concreto el legislativo por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes o iniciativa del titular del Poder Ejecutivo podrá desaparecer Ayuntamientos cuando abandonen la mayoría de los regidores propietarios suplentes abandonen su encargo, por la falta absoluta o renuncia de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento; o que los integrantes del mismo se encuentren imposibilitados para desempeñar sus funciones, o cuando se sustente entre los integrantes del Ayuntamiento o entre este y la comunidad, conflicto que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus funciones<sup>92</sup>.

El método de elección del Concejo municipal (*sic*) consiste en La Legislatura designará de entre los vecinos del Municipio a los concejales que lo integrarán. A diferencia de la legislación federal que deja libre albedrío del Senado de la República la decisión de la desaparición de los poderes Estatales, en nuestro orden jurídico contempla las hipótesis en que el Poder Legislativo estatal cuente con la posibilidad de decretar la desaparición de poderes municipales.

---

<sup>91</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Ley Orgánica Municipal*, Arts. 42-43. 2003

<sup>92</sup> QUINTANA Roldán, Carlos F., *Ob. cit.*, p.323-324



### **3.2.- El Ayuntamiento.**

De acuerdo a la trayectoria histórica del Municipio, el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno y administración en el municipio. El Ayuntamiento es un órgano colegiado y en atención a su estructura se puede conformar diferentes formas de gobierno municipal.

Las características orgánicas del Ayuntamiento comprenden su integración las funciones del cuerpo colegiado, las contribuciones en materia política, así como las responsabilidades en materia administrativa y legislativa.

#### **3.2.1.- Integración**

El artículo 80, de la Constitución Local<sup>93</sup>, señala que el Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, además de él número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que determine la ley. Conforme al artículo 21 la Ley Electoral en el Estado<sup>94</sup>, el número de regidores por municipio comprende 9 de mayoría y 6 proporcionales para Querétaro, 8 de la mayoría y 5 de representación, para San Juan del Río, el Márquez y Cadereyta y 6 de

---

<sup>93</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Constitución Política*, Art. 80, 2003

<sup>94</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Ley Electoral del Estado*, Art. 21, 2003

mayoría y 3 de la representación para los demás Municipios en el Estado. Destaca que el número total de integrantes en todos los Municipios, sea un número par, esta fórmula tiene el inconveniente que otorga mayor importancia política al Presidente Municipal al contar con voto de calidad<sup>95</sup> (artículo 31-XIX).

### 3.2.2.- Funcionamiento.

A pesar de la importancia que tiene el Ayuntamiento como órgano del gobierno del Municipio, la Constitución local no regula las atribuciones y responsabilidades de este cuerpo colegiado. El artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal, señala que los Ayuntamientos actuarán de forma colegiada y deberán celebrar sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes. Las sesiones ordinarias serán por lo menos dos veces al mes y las extraordinarias las veces que sea necesario por tratarse de asuntos de urgente resolución; le corresponde al Secretario del Ayuntamiento expedir la convocatoria a sesiones ordinarias, previo acuerdo con el Presidente Municipal, la convocatoria a las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas por el Presidente Municipal o bien por escrito en que conste la firma de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> VADO Grajales, Octavio, *Ob cit.*, p. 156, tomado de la Ley Orgánica Municipal

<sup>96</sup> CORTÉS Lozano, Benjamín, *El Municipio. Información y gestión*, México, IAPQ-FUNDAP, 2001, p. 201

El enorme respeto que representa hoy en día la Administración Pública Municipal hace inviable la forma de sesionar del Ayuntamiento. Al efecto, debe reconocerse la reunión del Ayuntamiento por lo menos una vez a la semana o disminuir el requisito de mayoría para convocar a sesiones extraordinarias. Para que el Ayuntamiento pueda sesionar validamente se requiere la presencia del Presidente Municipal y la mitad de sus miembros. Los acuerdos se tomaran por mayoría de votos y, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

En ausencia del Presidente, el Ayuntamiento sesionara con la mitad más uno de sus miembros, en este caso preside la sesión la persona designada por los presentes. Además establece que el Presidente Municipal conserva el derecho de veto sobre las decisiones del Ayuntamiento.

El resultado de las sesiones se asentara por el Secretario en el libro de actas, en el cual se hará constar los acuerdos tratados, las votaciones emitidas, los acuerdos tomados y disposiciones legislativas promulgadas. Es muy importante destacar la forma de tomar acuerdos en los órganos colegiados. La doctrina y la práctica acostumbra a conceder a un miembro el liderazgo del cuerpo colegiado. Al Presidente le corresponde formular los planes, programas, dirigir los acuerdos y presentar alternativas al órgano colegiado para que este tome decisiones; para que el poder del Presidente no sea absoluto, solo se le concede el voto cuando se da empate entre los miembros del colegio, lo cual se conoce como voto de calidad, esta característica obliga al líder a presentar propuestas viables y que

puedan convencer a los miembros del cuerpo colegiado. Para que sea factible esta práctica política en los colegios, es necesario que la suma de los miembros en total sea un número non<sup>97</sup>.

En caso de nuestra Ley Orgánica Municipal el Presidente Municipal cuenta con voto de calidad, y existe disposición expresa que señale que el Presidente votara únicamente en caso de empate. Con esto el voto del Presidente Municipal es de calidad y no doble, este problema se subsana mediante la reforma de 2001 al incluir de la formula de votación y la adecuación de un número non del total de integrantes del Ayuntamiento en aquellos municipios en los cuales se encuentra conformado con numero par<sup>98</sup>.

### **3.2.3.- Competencia en materia política.**

El artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal, contempla en las siguientes fracciones las atribuciones políticas del Ayuntamiento III, VI, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXV, XVII, XXX, XXXI Y XXXII. Lo anterior, en el caso de aquellos municipios con mayor crecimiento, como en el caso de Querétaro y San Juan del Río el aumento de la población ha ocasionado la demanda de mayor legitimación en el poder municipal. Ante esta problemática debe estudiarse la posibilidad de establecer

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 176

<sup>98</sup> *Idem*



nuevas formulas de elección en el caso de los Subdelegados municipales, para legitimar el ejercicio del poder publico municipal.

Las siguientes fracciones del artículo antes citado señalan las atribuciones del Ayuntamiento en materia administrativa, II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XII, XVIII, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVIII Y XXXII<sup>99</sup>. En este caso, es un acierto que la Constitución no regule este tipo de atribuciones, ya que la estructura administrativa debe adecuarse a los servicios públicos y a la forma de gobernar de las autoridades al delegar a la Ley secundaria esta situación se permite contar con mayor posibilidad de adaptación en razón de la facilidad de reforma legislativa. En este punto sería conveniente estudiar delegar en los propios reglamentos municipales este tipo de normas orgánicas.

En materia legislativa el artículo 86 de la Constitución local, establece que los Ayuntamientos poseen facultades para expedir sus reglamentos políticos y de gobierno municipal circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y para promover todo lo necesario, dentro de las bases normativas que establezca la Ley Orgánica Municipal para la eficacia prestación de los servicios públicos Municipales. De acuerdo a esta disposición, los Ayuntamientos no podrán expedir ni un reglamento en norma jurídica que no este sustentada en una Ley previamente promulgada por

---

<sup>99</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Ley Orgánica Municipal*, Art. 30, 2003

el Poder Legislativo. A pesar de este principio constitucional es común encontrar reglamentos o disposiciones internas llámese capítulos o artículos que no tienen en un fundamento legal<sup>100</sup>.

### **3.3.- El Presidente Municipal.**

Las leyes locales otorgan a la figura del Presidente Municipal las mayores responsabilidades públicas. La Constitución local señala que el Presidente es el responsable político y administrativo del Ayuntamiento, sin reglamentar sus responsabilidades, las cuales se delegan a la ley secundaria correspondiente. Siguiendo los parámetros de la Ley Orgánica, el análisis del Presidente Municipal comprende los requisitos para aspirar al cargo, la forma de tratar las faltas o ausencias, las facultades en materia política, las responsabilidades en materia administrativa y legislativa, así como la Administración Pública Municipal.

#### **3.3.1.- Requisitos.**

La Constitución no señala los requisitos específicos para aspirar al cargo de Presidente Municipal. Éstos se incluyen con las formalidades que se demandan a

---

<sup>100</sup> GUTIERREZ González, Rosa Imelda, *Modernización de la administración pública municipal*, México, UAQ-CEDEMUN, 1998, p. 21.

todos los integrantes del Ayuntamiento. El artículo 87 de la Ley fundamental local, establece los siguientes requisitos para ser miembro del Ayuntamiento.

I.- Ser ciudadano mexicano.

II.- Ser residente de la municipalidad por cinco años anteriores al día de la elección, y en pleno goce de sus derechos civiles políticos.

III.- Ser mayor de veintiún años.

IV.- No desempeñar ningún cargo público en el que se ejerzan funciones de autoridad en ningún Municipio, a menos que en todos estos casos se separe definitivamente de su empleo o cargo noventa días antes de la elección.

V.- No ser ministro de algún culto religioso<sup>101</sup>.

Es importante subrayar que contrasta que la legislación equipare a todos los miembros del Ayuntamiento en cuanto a los requisitos para aspirar al cargo y, sin embargo, las funciones públicas del Presidente Municipal son de mayor responsabilidad. Aún considerando los municipios marginados o de escasos recursos, ya no se justifica que personas con reducida edad o preparación, ocupen esta alta responsabilidad política.

---

<sup>101</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Constitución Política*, Art. 87., 2003

### **3.3.2.- Faltas.**

El artículo 82 Constitucional, señala que las faltas temporales del Presidente serán suplidas por el Regidor propietario que designe el mismo Ayuntamiento. En cuanto a las faltas absolutas ocurridas en el primer año serán suplidas interiormente por el Regidor propietario que designe el Ayuntamiento, debiendo la Legislatura o Comisión Permanente, en su caso, convocar a elecciones para cubrir la vacante.

En cuanto a las faltas absolutas ocurridas después del primer año es preciso acudir a la fracción XVI, del artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal, la cual atribuye al Ayuntamiento la atribución de nombrar al Presidente Interino o suplente.

### **3.3.3.- Facultades Políticas.**

Corresponde al artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal, regular las principales atribuciones de este funcionario municipal. En particular, se concede al Presidente la facultad para someter al Ayuntamiento acuerdos, así como la toma de decisiones de carácter político.

Es importante volver a considerar ciertas facultades del Presidente y conceder al Ayuntamiento una mayor participación. Esta reflexión tiene el propósito de evitar el



centralismo en las decisiones políticas y que exista una mayor legitimación y pluralidad en la toma de mandatos políticos.

### **3.3.4.- Facultades Administrativas y Legislativas.**

Las facultades administrativas representan la actividad más importante del Presidente Municipal. Por definición el Presidente es el ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento<sup>102</sup>. El artículo 30 de la Ley Municipal, en las respectivas fracciones, señala las siguientes facultades orgánicas:

- I.- Dar publicidad a las leyes, reglamentos y decretos de los tres niveles de Gobierno.
- II.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos de los tres niveles de gobierno.
- IV.- Nombrar, remover y ratificar en sus cargos a los servidores públicos, empleados y demás personal administrativo cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo.
- VIII.- Celebrar a nombre y por acuerdo del Ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales.

---

<sup>102</sup> CORTES Lozano, Benjamín, *Ob.cit.*, p. 199.

IX.- Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal.

XVIII.- Ejercer el control y vigilancia sobre los servidores públicos de su administración, denunciando aquellas conductas que pudieren constituir un delito o desprender otras responsabilidades, así como aplicar o en su caso ejecutar las sanciones que deriven de ellas.

### **3.5.- La Administración Pública Municipal.**

La Ley Orgánica Municipales su artículo 44, reconoce la posibilidad de que cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contarán con una Secretaría del Ayuntamiento; una dependencia encargada de la Finanzas Públicas Municipales; una encargada de la Administración de los Servicios Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio; una encargada de la Prestación de los Servicios Públicos Municipales y otra de la Ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una dependencia encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal<sup>103</sup>. El nombramiento de los titulares de las estructuras administrativas enunciadas anteriormente, recaerá en las personas que el Presidente proponga a el Ayuntamiento y este por mayoría absoluta de votos

ratifique. Si la propuesta no fuera aceptada, el Presidente presentará una terna de la cual deberá elegirse a uno de sus integrantes, exceptuando al titular del seguridad Pública, que será nombrado y removido libremente por el Presidente<sup>104</sup>.

En el caso de las Autoridades municipales auxiliares, los Delegados y Subdelegados municipales, dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento, serán nombrados por éste a propuesta del Presidente Municipal o por elección directa si así lo acordara el mismo Ayuntamiento mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros<sup>105</sup>.

De acuerdo a las características propias de cada Municipio en la Entidad, así como la forma en que se desarrollan los servicios públicos, sería conveniente que la Ley Orgánica Municipal estableciera lineamientos generales de las dependencias municipales para delegar en los Ayuntamientos, a través del reglamento de administración municipal correspondiente, la autonomía para decidir el número de secretarías o dependencias, así como la forma de los nombramientos<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Ley Orgánica Municipal*, Art. 44

<sup>104</sup> *Ibidem*, Art. 45

<sup>105</sup> *Ibidem*, Art. 52-Párrafo segundo

<sup>106</sup> CÓRTEZ Lozano, Benjamín, *Ob. cit.*, p. 203.

### 3.6.- Los Regidores.

Los Regidores son los representantes públicos del Municipio, integran el Ayuntamiento y tienen la responsabilidad principal de tomar los acuerdos trascendentales del Gobierno municipal.

En Querétaro, la Constitución estatal se limita a mencionar que los Regidores integran al Ayuntamiento, así como la prohibición de la reelección inmediata y los requisitos para ocupar el cargo.

En cuanto a sus derechos y obligaciones en lo individual, el artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado señala:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento con voz y voto;
- II.- Formar parte de cuando menos una de las comisiones permanentes y cumplir con las encomiendas que le asigne el Ayuntamiento;.
- III.- Vigilar y evaluar el ramo de la administración municipal que les haya sido encomendado por el Ayuntamiento;
- IV.- Informar a éste de los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime pertinentes;

- V.-Solicitar y obtener de los titulares de las dependencias y organismos municipales, la información y demás documentación relativa a la gestión municipal; necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- VI.- Concurrir a las ceremonias cívicas y demás actos oficiales a que fueren convocados por el Presidente Municipal; apoyándolo en sus responsabilidades, según lo prescrito en esta Ley.
- VII.- Abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal o aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los Estados, a excepción de los académicos honorarios y asistenciales; y
- VIII.- Las demás establecidas por el presente ordenamiento y reglamentos respectivos

Asimismo la función de Regidor comprende la de Síndico Municipal. El cual tendrá dentro de sus funciones procurar la defensa y promoción de los intereses municipales y representar legalmente al Municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales, vigilar que la Cuenta Pública se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo a la Legislatura del Estado, etc. según lo dispones el artículo 33 de la Ley en cuestión. Cada Ayuntamiento podrá tener de uno a tres síndicos de acuerdo a sus propias necesidades.

De acuerdo a nuestra legislación, los síndicos tienen facultades y obligaciones. Es importante subrayar que no existen disposiciones legales que aseguren la

independencia, o se ofrezcan garantías a los síndicos, para que puedan ejecutar sus actividades sin ningún tipo de coacciones políticas, económicas o de otra índole. Más si consideramos que los regidores son electos en fórmula conjunta con el Presidente Municipal.

### **3.6.1.- Comisiones Permanentes.**

Siguiendo el espíritu de la organización de las asambleas públicas o poderes parlamentarios, la Ley Orgánica Municipal incluye comisiones permanentes como órganos de trabajo coadyuvantes del Ayuntamiento.

Las Comisiones Permanentes de Dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal. La Ley Municipal señala que la finalidad de las Comisiones consiste en estudiar, examinar y resolver los problemas municipales, así como para vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

La Integración de las Comisiones se hará de forma democrática entre los integrantes del Ayuntamiento dentro de los primeros treinta días de instalado el mismo; y podrán formarse de acuerdo al número que determine el Ayuntamiento, y siempre será un número impar, según la importancia de las labores

encomendadas<sup>107</sup>. La elección de las personas que habrán de constituir las se hará por votación nominal; y uno de los miembros de cada Comisión será designado como Presidente de la misma<sup>108</sup>.

En cada Municipio se deberán constituir como mínimo las siguientes, según lo reconoce la Ley Orgánica Municipal: Gobernación; Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública; Obras y Servicios Públicos; Seguridad Pública, Tránsito y Policía Preventiva; Desarrollo Rural y Económico, de Salud Pública; Desarrollo Social y Derechos Humanos; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación y Cultura; de Asuntos de la Juventud; de Asuntos Indígenas y las demás permanentes o transitorias que a juicio del Ayuntamiento resulten necesarias<sup>109</sup>.

En virtud de la diversidad socioeconómica de los municipios en Querétaro, resulta contradictorio que la Ley Orgánica establezca un número determinado de comisiones para todos los Ayuntamientos. Esta decisión debe corresponder a la autonomía del Gobierno municipal y detallarse en cada reglamento de gobierno de Administración Pública Municipal. Si uno o más integrantes de cualquier Comisión tuviera interés personal en algún asunto de su competencia, dará inmediata cuenta al Ayuntamiento, a fin de que este proceda a su sustitución para el sólo efecto del despacho de ese asunto<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 208

<sup>108</sup> QUERÉTARO, MÉXICO: *Ley Orgánica Municipal*, Art. 37, 2003

<sup>109</sup> *Ibidem*, Art. 38

<sup>110</sup> *Ibidem*, Art. 39

### 3.7.- Servicios Públicos Municipales.

El servicio público es “un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas.” En particular el servicio municipal es aquel “que presta el Ayuntamiento o los particulares, dentro de la jurisdicción territorial de cada Municipio<sup>111</sup>.”

El artículo 86 de la Carta Local, establece como servicios públicos municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público; limpia, mercado y central de abasto; panteones, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito municipal; y las demás que en su favor determine la Legislatura, esto retomando el espíritu del constituyente federal que plasmo los mismos principios en el artículo 115 de Constitución Federal<sup>112</sup>.

La regulación de estos servicios se encuentra principalmente en la Ley Orgánica Municipal. Al respecto las fracciones I, II, IV, V, VI XII, XIV, XVIII, XXIV, XXV, XXVI, y XXX del artículo 30, ya citado, señalan las atribuciones del Ayuntamiento en materia de servicios públicos, destacando que al Presidente Municipal la mayor responsabilidad en la actividad de los servicios públicos. Corresponde a los regidores proponer las medidas y acciones convenientes para el mejoramiento y

---

<sup>111</sup> VAQUEZ Paredes, Héctor, *Ob. cit.*, p. 47.

<sup>112</sup> Aquí es importante realizar un detallado análisis del Diario de Debates del constituyente de 1917, así como un recorrido histórico a través de las doce reformas que ha sufrido dicho artículo hasta el año de 2002. Véase a QUINTANA Roldán, Carlos en *Derecho Municipal*, quien lo detalla de una manera muy clara.



debida atención de los diferentes ramos de la administración y de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada ante el Ayuntamiento.

### **3.8.- Finanzas Públicas Municipales.**

Las finanzas públicas comprenden “lo relativo a las transacciones monetarias que efectúa el estado a través de los órganos gubernamentales competentes para ello. La actividad financiera estatal comprende tres momentos: la obtención, el manejo y la erogación de los recursos pecuniarios”<sup>113</sup>.

En el ámbito municipal la autonomía financiera se presenta como un principio económico y político ante las carencias de ingresos de los municipios. El repaso de la administración financiera esencial para conocer las deficiencias actuales y poder descubrir caminos que puedan llevar a mejorar los servicios públicos básicos de la población<sup>114</sup>.

En concreto, el estudio de las finanzas públicas municipales abarca las disposiciones constitucionales en la administración financiera, el presupuesto de

---

<sup>113</sup> GONZALEZ Beltrones, Adrián, *Fortalecimiento financiero municipal*, México, INAP, 1994, p. 18

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 34

egresos y administración del patrimonio, los ingresos propios y externos del Gobierno municipal y el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal en la Entidad<sup>115</sup>.

### **3.8.1.- Derecho Constitucional en materia de Finanzas Municipales.**

De acuerdo al esquema que impone la Constitución Federal, el artículo 83 de la Constitución Local, señala que corresponde al Poder Legislativo aprobar las leyes de ingresos y revisar las cuentas públicas. Correspondiendo a los Ayuntamientos la aprobación del presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles.

El artículo 84 Constitucional, añade que los Ayuntamientos tendrán que presentar el estado que guarde su cuenta pública a la Legislatura del Estado, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>116</sup>.

Aunque corresponda al Legislativo la aprobación definitiva de la Ley de Ingresos Municipal, de acuerdo a la legislación secundaria, corresponde a los Ayuntamientos del Estado, formular las iniciativas monetarias. La fracción X, artículo 30, de la Ley Orgánica Municipal señala la potestad al Ayuntamiento para

---

<sup>115</sup> El tema a sobre la autonomía, se explica de una manera más clara en el capítulo I, de la presente investigación.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 18.

“formular la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio para cada año fiscal y remitirla para su estudio y aprobación, a la Legislatura”<sup>117</sup>.

Esta disposición puede dar lugar a diferentes interpretaciones de competencia. Al respecto se presenta el caso de la revisión o modificación posterior del proyecto de ingresos que se presente el Ayuntamiento. En concreto, el Ejecutivo del Estado podrá realizar observaciones y modificaciones a los proyectos de ingresos municipales. De acuerdo a la Constitución Estatal el Gobernador es el único que tiene facultad para presentar el proyecto de ley de ingresos de todo el Estado ante el Poder Legislativo. Sin embargo, ni la Constitución o leyes secundarias pertinentes le señalan la facultad de modificar los proyectos que presenten los Ayuntamientos.

### **3.8.2.- Presupuesto de Egresos y Administración del Patrimonio.**

El artículo 83 Constitucional, concede a los Municipios autonomía para elaborar el presupuesto de egresos, con base en los ingresos aprobados por la Legislatura, así como la administración de su patrimonio conforme a sus intereses. El primer paso en la elaboración del presupuesto consiste en que las diferentes dependencias y oficinas municipales remitan a la oficina encargada de la Finanzas

---

<sup>117</sup> QUERETARO-MÉXICO: *Ley Orgánica Municipal*, Art. 30-X, 2003

Municipales, sus proyectos de egresos, a más tardar el 15 de noviembre de cada año. Por su parte esta, presentará al Ayuntamiento, a más tardar el día 01 de diciembre, el proyecto del Presupuesto de Egresos para su estudio y, en su caso aprobación con base en la estimación de los ingresos contenidos en la iniciativa de Ley de Ingresos<sup>118</sup>.

El Ayuntamiento tan pronto reciba el proyecto de Presupuesto de Egresos, lo turnará a la Comisión de Hacienda Municipal para que en un plazo de 8 días lo estudie y emita el dictamen respectivo<sup>119</sup>.

Aprobada la Ley de Ingresos por el Legislativo, los Ayuntamientos aprobarán su Presupuesto de Egresos, el cual será publicado en el periódico oficial de gobierno del Estado. Correspondiéndoles al Presidente y Titular de la Dependencia encargada de la Finanzas Públicas Municipales el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Municipio.

Por su parte el patrimonio del Municipio está integrado por los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado; los derechos y obligaciones de la Hacienda Municipal, así como todos aquellos derechos y obligaciones que por

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, Art.-110

<sup>119</sup> *Ibidem*, Art. 112

cualquier concepto se deriven de aplicación de las leyes, los reglamentos y la ejecución de los convenios<sup>120</sup>.

### **3.8.3.- Ingresos propios y externos del Municipio.**

El artículo 89 de la Constitución local, establece que “la Hacienda de los Municipios se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, y de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales”<sup>121</sup>.”

Esta regla financiera es inconstitucional en razón de que permite al Poder Legislativo decidir las contribuciones en materia de servicios públicos municipales. El artículo anterior sigue los lineamientos y redacción de la fracción IV, artículo 115, de la Constitución Federal. Sin embargo los Constituyentes locales omitieron agregar el inciso c), de la fracción ya citada, el cual señala: “ Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo” La Constitución de la República obliga a los Poderes Legislativos de los Estados a otorgar dichos

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, Art. 93, 2003

<sup>121</sup> QUERÉTARO- MÉXICO: *Constitución Política del Estado*, Art. 89., 2003

ingresos a los Municipios, y no es posible que las constituciones locales opten por otro mecanismo.

La Constitución local garantiza que las leyes del Estado no establecerán exenciones o subsidios respecto de las contribuciones inmobiliarias a favor de personas físicas o morales, no de instituciones oficiales o privadas. Únicamente los bienes del dominio público de la Federación, del Estado y sus municipios están exentos de dichas contribuciones.

En cuanto a la clasificación de los ingresos municipales, el artículo 104 de la Ley Orgánica Municipal, señala que los beneficios se dividen en:

- a) Ordinarios: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones en ingresos que establezcan las leyes respectivas así como los sistemas y convenios de coordinación suscritos para tal efecto.
- b) Extraordinarios: Todos aquellos cuya percepción se autorice excepcionalmente para cubrir gastos eventuales o el importe de determinadas obras públicas, siempre y cuando estén previstas por la ley. Dentro de esta categoría queda comprendidos los empréstitos o financiamientos adicionales.

El procedimiento de elaboración de la Ley de Ingresos, consiste en que la Dependencia encargada de la Finanzas Municipales presentará al Ayuntamiento a más tardar el día 01 de noviembre, un proyecto de iniciativa de ley, en el cual hará acopio de información económica y contable del ejercicio anterior. Así como de los factores generales que reflejen la situación económica del Municipio y la región. El Ayuntamiento, luego de recibir el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, a más tardar el 15 de Noviembre lo estudiará, dictaminará, formulará y turnará a la Legislatura; y en caso de incumplimiento se impondrán sanciones de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro<sup>122</sup>.

A pesar de que la Constitución Federal en forma acertada establece una zona de ingresos propios para los Municipios, éstos no han sido suficientes en razón de su naturaleza o base impositiva.

Ante esto, la Carta Federal previó la transferencia de ingresos de la Federación a los Municipios, en el inciso b), fracción IV, de su artículo 115, señala que “las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> CÓRTEZ Lozano, Benjamín, *Ob. cit.*, p. 234.

<sup>123</sup> MÉXICO: *Constitución Política*, Art. 115-IV-H, 2003

Esta norma federal se encuentra reproducida en el párrafo tercero, artículo 89, de la Constitución local. Sin embargo, nuestra legislación estatal omitió establecer transferencias del Gobierno del Estado hacia los Municipios. Las entidades de la República han reclamado justamente la equidad en las finanzas nacionales y otras materias del federalismo, sin embargo, al descender la esfera constitucional local se reglamenta partiendo de un esquema centralista<sup>124</sup>.

#### **3.8.4.- Las Fuentes y Conceptos de los Ingresos Municipales**

Del análisis de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, se desprende claramente la competencia tributaria entre las entidades federativas y sus municipios de las contribuciones reservadas a las entidades (es decir que no pertenecen a la Federación) éstas deciden libremente por conducto de sus respectivas Legislaturas locales cuáles le competen contributivamente a los Municipios; en otras palabras los ingresos municipales se integran con las contribuciones que discrecionalmente y dentro de sus esferas de competencia tributaria asignan a los Municipios, las Legislaturas locales de la entidad federativas a las que pertenecen, así como por el porcentaje que de las participaciones federales les otorgan las mismas Legislaturas, percibiendo también ingresos derivados de financiamientos.

---

<sup>124</sup> GONZALEZ Beltrones, Adriana, *Ob. cit.*, p. 55



Aún cuando no existen normas generales para la integración del ingreso municipal, pues las respectivas legislaturas pueden variar de criterio en el momento que lo consideren necesario. Dentro de la legislación y la doctrina mexicana se han elaborado diversas clasificaciones de los recursos municipales de la cuales una de las más aceptadas es la que señala como ingresos ordinarios de los municipios a los siguientes:

- a) Impuesto Predial. Que grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles ubicados dentro de la circunscripción territorial del Municipio en forma periódica y permanente sobre el valor catastral o el producto del arrendamiento de dichos bienes.
- b) Impuestos Especiales sobre diversiones y espectáculos públicos, rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos.
- c) Impuestos sobre la industria y el comercio que no sean materia del impuesto al valor agregado o de tributos estatales.
- d) Contribuciones especiales derivadas de la ejecución de obras y servicios públicos municipales de interés general que beneficien en forma específica a propietarios de inmuebles ubicados en los respectivos municipios.
- e) Derechos por suministro y consumo de agua potable, por servicios de expedición de licencias de construcción, reconstrucción y demolición de obras, alineamiento, número oficial y ocupación de la vía pública para obras materiales, expedición de placas y registro de vehículos, legalización

de firma y certificación de documentos, servicio de rastro, inhumaciones, exhumaciones, servicio de registro de fieros y marcas de herrar.

- f) Aprovechamientos por conceptos de recargos y de multas administrativas y judiciales.
- g) Participación en los rendimientos de impuestos federales.
- h) Ingresos derivados de financiamiento tales como empréstitos públicos, subsidios y otras aportaciones<sup>125</sup>.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente además de no existir normas generales para la integración de los recursos municipales pues los renglones que los constituyen pueden variar a criterio de las Legislaturas estatales, e inclusive de la propia Federación e el caso de las participaciones federales, se presenta por otra parte el inconveniente de que son muy pocos los municipios urbanos, que por constituir centros de distribución o de producción, disponen de una cantidad razonable de fuentes de riquezas susceptibles de ser gravadas con las contribuciones (incisos a al f) que enunciativamente hemos señalado como fuentes de ingresos tributarios ordinarios municipales y no así la mayoría de los Municipios, que debido a su pobreza no pueden establecer contribuciones sobre actividades que no son susceptibles de ser desarrolladas en su marginada

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 22

demarcación territorial, a un cuando teóricamente sus Legislaturas los hayan facultado para ello<sup>126</sup>.

Si bien la solución a este problema ha sido propuesta en múltiples ocasiones por los estudiosos de la materia en diversos foros y convenciones nacionales, reuniones de tesoreros y en algunos estudios especializados en el sentido de promover una reforma a fondo del artículo 115 Constitucional, “estableciendo cuales son las fuentes exclusivas de la Federación, de los Estados y de los Municipios, y que las restantes sean gravadas concurrentemente por las tres entidades”, a fin de que tanto los Estados como sus Municipios respectivos aseguren su autosuficiencia presupuestaria haciendo con ello realidad la existencia del “Municipio Libre”, también es cierto que dicha solución no resulta tan fácil implementación debido en gran parte a la coordinación física que desde hace más de una década nos rige y que aunque desde el punto de vista económico puede ser aceptable, desde otro punto de vista, ello conlleva a un centralismo político, de tal suerte que las partes que integran a la Federación continúan siendo dependientes en todo y por todo del poder central.

Por lo anterior, si queremos contemplar el desarrollo armónico e integral de nuestra nación, se hace necesario e ingente el fortalecer las potestades tributarias

---

<sup>126</sup> *V. gr.* Todos los Municipios que se encuentran en la zona serrana y del semidesierto dentro del estado de Querétaro, carecen de los recursos materiales, financieros, y humanos, para poder tener ingresos de acuerdo a lo que se permite por la normatividad vigente en materia de recaudación. La situación social y económica imperante en estas zonas, ocasiona que se les considera como marginadas, y algunas de extensa pobreza.

de los Estados y los Municipios, pues entretanto esto se realiza, esto y aquello tendrán que acudir a otras fuentes de recursos no tributarias que aún no han sido explotadas debidamente, entre ellas el empréstito público, figura financiera que analizaremos en los próximos capítulos, y que bien planeada su contratación, resulta de gran beneficio económico para los habitantes de los Municipios que lo utiliza como fuentes adicionales de financiamiento de servicios públicos<sup>127</sup>.

### **3.8.5.- Presupuesto y Gasto Público**

Si bien el grado desarrollo e importancia que tiene un Municipio se determina tanto por la cantidad que representa su presupuesto anual de ingresos, como por otras actividades y servicios, dicho presupuesto se destina y regresa a la comunidad municipal a través del presupuesto de egresos que es en donde se comprenden las erogaciones que se realizarán como motivo de los programas de gobierno respectivos (gasto público)<sup>128</sup>.

De acuerdo a lo señalado en la última parte de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, corresponde a los Ayuntamientos aprobar sus propios presupuestos de egresos, con base en los recursos disponibles previamente

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p.23

<sup>128</sup> MARGÁIN Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario*, México, Porrúa, 1995, p. 250.

autorizados por sus respectivos órganos legislativos locales. En esta forma, se le concede a los Municipios absoluta autonomía en el manejo de su presupuesto, al excluir toda intervención de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales respectivos. Sin embargo, cabe mencionar que el criterio de la fortaleza financiera municipal “no está constituida solamente por la cantidad de los recursos de que se disponen, o que éstos sean considerados suficientes y la respectiva libertad de administrarlos, sino también y de modo muy importante, la capacidad de “ganarlos” por así mismos, es decir, la facultad para recaudarlos y la relación directa con los contribuyentes, como mecanismo clave de retroalimentación de la administración pública.

De acuerdo a este criterio, la fortaleza municipal supone que el ciclo de la relación entre gobierno local y la ciudadanía este completo e incluya los dos sentidos de la relación entre gobierno y ciudadanía, es decir, por una parte la relación como usuarios y beneficiarios de los bienes y servicios que produce el mismo gobierno y por otra parte la relación como contribuyentes y financiadores de los servicios municipales”<sup>129</sup>.

Por otra parte, no podemos dejar pasar inadvertido que la mayoría de las administraciones municipales en nuestro país manejan empíricamente, y a veces improvisadamente, sus presupuestos de egresos, lo que trae como consecuencia

---

al ejercer el gasto público un gran desperdicio de los pocos recursos con que cuentan sus haciendas municipales, además de permitir en ocasiones un manejo deshonesto de los mismos, en perjuicio de los propios Municipios. En este contexto el concepto de Gasto Público Municipal, precisa entonces una clasificación claramente económica del destino que pueda darse a los gastos públicos. De esta manera, es posible establecer una clasificación racional de las paridad presupuétales en cuanto al objeto del gasto, su clasificación funcional, económica y por necesidad, puesto que además de presentar en forma ordenada las erogaciones de los Municipios, dicha clasificación pudiera adecuarse a la clasificación utilizada por la Entidad Federativa del Municipio de que se trate, unificando así los criterios de codificación, de tal suerte que los mismos sean útiles en manejo y control de las erogaciones respectivas<sup>130</sup>.

Por lo anterior, tenemos que la conceptualización del gasto público deberá estar referida al objeto o destino que el nivel de gobierno municipal haga de él, y definir por otra parte, el papel que debe jugar el gasto público de este nivel de gobierno en los distintos campos del proceso económico administrativo en que participa.

En este orden de ideas y considerando la importancia de vincular los procesos administrativos de definición de políticas y de conceptualización en materias, se hace necesario seguir el criterio adoptado por el gobierno federal en su

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 263

<sup>130</sup> QUINTANA Roldan, Carlo F., *Ob. cit.*, p.356

concepción del gasto público para trasladarlo al ámbito municipal, sin menoscabo de la política adoptada por el gobierno del Estado respectivo, en la definición y conceptualización de cada uno de los campos de su hacienda pública, los que a su vez impactan y condicionan, en cierta medida, los criterios seguidos por el Municipio.

De esta manera, se puede considerar al Gasto Público Municipal, como todas aquellas erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivos, o deuda pública y transferencias que realiza la Administración Pública Municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos en los que intervenga el Ayuntamiento para cumplir con sus funciones.

En relación a la definición del papel que debe jugar el gasto público municipal, éste está en función de distintos factores internos y externos que inciden en la economía municipal, tales como las políticas estatales, federales e inclusive del orden internacional, pues "nunca antes como hasta ahora se había tenido tantos conocimientos en materia de política monetaria y especialmente sobre el presupuesto y los gastos públicos. En otras épocas pasadas era relativamente más fácil presiones de la crisis económica internacional hacen obligatoria la tarea de revisar con más periodicidad y atingencia la política de gasto público, pues los que en un momento determinado fue conveniente o necesario, en algún otro

---

puede ser negativo o frustrante para las grandes políticas de una nación. La hacienda pública adquiere por lo tanto, una importancia sin par en este tiempo tan crítico para las economías del mundo entero<sup>131</sup>.

A lo anterior habría que añadir la tesis que afirma que "la racionalidad del sistema federal y su continuo mejoramiento estriba en asegurar un poder compartido entre federación, estados y municipios, y que esto se proyectan en la medida que aparecen nuevos programas, responsabilidades y actividades del ente público, en un gobierno federal los recursos y las soluciones a dichos problemas deben ser compartidos entre los tres niveles. Como un medio de contribuir a su continua vitalidad, y para adaptar los detalles de su aplicación a las circunstancias más cercanas al ciudadano, a la unidad humano que conforma el principio y el fin de todo el proceso. Siendo precisamente más notable esta cuestión en los ajustes de egresos de los tres niveles gubernamentales, y que casi exclusivamente se refiere a subvenciones de unas entidades a otras<sup>132</sup>.

En este sentido, los Municipios del país deben de establecer sus objetos en materia de gasto público enmarcados dentro del contexto regional y local en que coexisten, aprovechando para ello las ventajas de los mecanismos de coordinación y de las políticas de gasto de los otros dos niveles superiores de gobierno<sup>133</sup>. No

---

<sup>131</sup> GONZALEZ Beltrones, Adriana, *Ob. cit.*, p 25

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 45

<sup>133</sup> *Idem*



se debe perder de vista el que la hacienda pública municipal, debe tratar de predecir los efectos económicos de la canalización de gastos hacia los distintos sectores o de los destinos posibles que pueden asignarse, adoptando la política más adecuada para la consecución del objetivo que se pretende obtener; pues los efectos producidos en la economía de una localidad vía gasto de administración, tales como los subsidios y gastos sociales, son distintos a los que produce la canalización de gastos en inversiones<sup>134</sup>. Aquí cabría una clasificación económica del gasto que nos permita identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica: Corriente o de Capital; los primeros no aumentan los activos de gobierno, mientras que los segundos, es decir los de capital, son aquellos que incrementan la capacidad de producción, ya sea a través de la inversión física directa o de las inversiones financieras propiamente dichas.

Cabe mencionar, que esta distribución de gasto público nos permite medir la influencia que el mismo ejerce dentro de la economía; así por ejemplo tenemos de acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que "en el periodo 1975-1983, la deuda pública municipal evolucionó de 387 millones de pesos a 4,998 millones de pesos, cantidad que representaban el 7% de total de los egresos municipales que fueron de 120,711 millones de pesos respectivamente" y aunque en dicho periodo aparentemente se reflejó una reducción de la misma, en términos generales no se resolvió con ello el

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p 47

problema de capacidad financiera y crediticia arrastrado por los Municipios desde tiempo atrás, "pues cabe recordar que en 1954 el Gobierno Federal se vio obligado a condonar los adeudos pendientes de los Municipios", al encontrarse estos en condiciones críticas de carácter financiero, por notoria incapacidad de pago.

Si bien es cierto que con dicha intervención el Gobierno Federal ayudó a los Municipios a resolver de momento su problema de financiamiento, ello también significó una forma de desvirtuar la tan buscada autonomía política y hacendaria municipal, pues no obstante que los Municipios requieren de considerables recursos para afrontar las grandes obras de beneficio general en que se apoya la de que dichos recursos le sean proporcionados por el gobierno federal o estatal en forma periódica, deteriora su salud económica y financiera alejándose cada vez más de la meta de alcanzar la estructura democrática del sistema federal.

# **CAPÍTULO IV**

## **LA AUTONOMÍA DE UNA CONTRALORÍA MUNICIPAL**

Un tema sensible de la poblaciones el buen uso de los recursos públicos municipales, es decir de los recursos de todos. Uno de los mayores enojos que presenta la ciudadanía, es cuando las autoridades hacen uso indebido de los dineros que tienen el Ayuntamiento para cumplir con las atribuciones que el artículo 115 Constitucional le establece, así como las distintas disposiciones normativas para el buen manejo de los ingresos municipales.

Una parte de la sociedad y algunos gobiernos han avanzado en la construcción de una ética para la instalación de un buen gobierno, que incluye formas de rendición de cuentas a la población y mecanismos de transparencia en uso de los recursos, con la finalidad de mantener informados a los ciudadanos de las acciones que realiza y el manejo de las finanzas públicas municipales.

La transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas surge por dos cuestiones; primero, el gobierno asume su responsabilidad de informar a la ciudadanía y, segundo, la ciudadanía se interesa por conocer lo que está haciendo su gobierno. Por ello pierde sentido la rendición de cuentas si no hay correspondencia entre ambos sectores.

La experiencia de algunas administraciones municipales indica que algunos elementos a considerar para la construcción de una ética de gobierno es el acceso fácil y oportuno a la información sobre el estado que guardan las finanzas públicas. Asimismo, se menciona que el papel de la alternancia de partidos políticos en los distintos ámbitos de gobierno, ayuda a aminorar en algunos casos los actos de corrupción.

#### **4.1.- Transparencia y combate a la corrupción**

En particular la transparencia es una herramienta poderosa para combatir la corrupción, al reducir a un mínimo sus posibilidades. Si bien no puede asegurarse que elimina completamente toda falta de los servidores públicos, la transparencia tiene la capacidad de reducir aquellos espacios cerrados o procedimientos ocultos en donde se generan los actos de corrupción. Y en su caso, si éstos suceden, la transparencia es un recurso que permite identificarlos y, por consecuencia, sancionarlos.

Comprendida con este propósito, la transparencia necesita que sus normas e instrumentos estén explícitamente enfocados sobre aquellas áreas, funciones o procedimientos que tienen mayor probabilidades ser fuentes de corrupción; o bien, concentrar su objetivo en aquellas donde existe mayor sensibilidad social en

su desempeño. Si bien su espectro de influencia debe corresponder a la totalidad de la esfera gubernamental, es conveniente hacer énfasis en las áreas críticas.

De manera directa, al reducir el costo que impone la corrupción a la sociedad y al propio gobierno municipal, la transparencia tiene efectos casi inmediatos en la dinámica económica, desarrollo social e incluso calidad de vida de las personas. Por su parte, la administración municipal también obtiene un beneficio económico inmediato, al dejar de deteriorarse o de perder recursos materiales y financieros debido a los actos de corrupción.

Teniendo en cuenta su efecto en el combate a la corrupción, la transparencia puede además valorarse por su contribución a la legalidad y, en términos más generales, por su eficacia para hacer cumplir el estado de derecho. Cuando la dinámica operativa de una institución gubernamental está guiada por la norma, la incertidumbre y la discrecionalidad se reducen a un mínimo. Lo cual posibilita un ambiente de mayor eficacia tanto para usuarios o beneficiarios de los servidores como para los propios servidores públicos.

De hecho, el conjunto de beneficios que la transparencia puede aportar al gobierno municipal son más que de legalidad o económicos, pues incide en procesos de modernización administrativa que vale la pena revisar en sus distintas dimensiones. Justamente, este tipo de repercusiones son particularmente valiosas en la actual expansiva de la administración municipal en México, que a pesar de

las restricciones financieras ha ampliado notablemente los recursos y funciones públicas bajo su responsabilidad.

#### **4.2.- Transparencia y Participación Ciudadana.**

Cuando hablamos de transparencia, hacemos referencia al acceso a la información generada por las agencias del gobierno y la claridad en los procesos de toma de decisiones. El acceso público a esta información en nuestro país implica una normatividad aún indefinida, aunque se menciona recurrentemente en el discurso en la agenda del equipo del presidente Fox, todavía no es operable.

La transparencia requiere también espacios para procesar la información y para su difusión. Sin estos previos, la participación ciudadana no cuenta con los insumos mínimos para impactar en las decisiones públicas que históricamente han tomado sus representantes, sin incluir como criterio fundamental la postura de los ciudadanos. La información es condición para tener una sociedad civil conocedora, en un primer momento, y experta, en uno posterior, en diferentes temas de interés público.

Generalmente asociamos falta de transparencia con corrupción, la distinción está en que esta última es un síntoma de la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos. Igualar estos dos conceptos conduciría la lucha exclusivamente

al encarcelamiento de los corruptos, pero no a un cambio en la forma y contenido de las decisiones públicas.

Un dato revelado en la práctica es la falta de transparencia en la transferencia de recursos de la federación hacia los municipios. sin embargo, a tres años a la fecha la Ley de Coordinación Fiscal ha sido modificado para avanzar en el tema, pues hasta 1999 existía nula claridad en la información sobre la distribución de las participaciones federales, lo que contrastó con las modificaciones legales que crearon el Ramo 33 (1997), que desde su origen obliga a dar transparencia informativa al cálculo, distribución, transferencia, uso y supervisión de los fondos de las aportaciones.

Desde el ejercicio fiscal 2000, cambios en la Ley de Coordinación Fiscal permiten que las Entidades Federativas vía publicación en el Diario Oficial de la Federación cuenten desde el inicio de año con la información referente a los montos estimados de las participaciones que les corresponden y un calendario de las transferencias mensuales.

A partir de profundizar las obligaciones de transparencia, desde el año 2001 los Estados tienen que publicar la información equivalente para los Municipios. Sin embargo, nos consta, que no siempre las autoridades estatales cumplen con tales disposiciones y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) omite tales disposiciones y omite una estricta supervisión en el tema.

Esto muestra que la cultura de la transparencia no ha existido tampoco en las relaciones entre las diferentes instancias del gobierno lo que definitivamente abre los ya conocidos espacios de la discrecionalidad. Como uno de tantos ejemplos, conocemos que es el gran obstáculo de los centros de investigación es el paso por las instancias gubernamentales para conseguir datos relevantes para la sociedad.

Contar con información amplia, oportuna y confiable aparece como una condición básica *sine qua non* para iniciar una etapa diferente en la relación entre gobierno y sociedad en México.

Sin que sea una fórmula mágica para resolver los problemas nacionales, creemos que el Estado mexicano tienen la oportunidad de dar señales claras para cambiar de un régimen cerrado y autoritario a uno abierto y responsable, basado en la rendición de cuentas y la participación.

Estamos ciertos de que una deseable apertura y transparencia gubernamental, implica una responsabilidad y preparación civil para que efectivamente, se traduzca en la construcción de contrapesos y canales de comunicación constructivos en el diseño y operación de las políticas públicas.



### **4.3.- Ética de las Autoridades y los Servidores Públicos Municipales.**

La democracia se tiene que construir no sólo a partir de los grandes procesos de alternancia en el poder; sino en las transformaciones y el fortalecimiento de las diversas instituciones políticas y sociales así como de los órdenes de gobierno.

La democracia mantiene en su espíritu una fuerte carga de valores éticos, y son ellos los que otorgan un mayor sentido a ésta. El apego al derecho, a la justicia social y a la responsabilidad son valores implícitos de la democracia y es responsabilidad de todo gobierno que se respeten.

Es una verdadera lástima que en nuestros gobiernos locales se tenga que retomar el tema de la ética de las autoridades, hasta que se presentan una serie de hechos y acontecimientos que hablan y ponen en evidencia la enorme corrupción, la falta de responsabilidad pública que se detenta en muchos de los ayuntamientos de nuestro país. En el esquema de la vida pública nacional se habla de ética como un valor socorrido sólo cuando las cosas andan corrompidas, cuando después de indagaciones se descubren fraudes, desfalcos; abusos de autoridad; etcétera.

Sanar estas ofensas hacia la sociedad no se logra con juramentos a un código de ética y comportamiento responsable que carece de un valor institucional; ya que la ética y responsabilidad no se adquiere por decreto o juramento, sino que debe ser

parte de los elementos que otorgan funcionamiento y razón de ser a la vida institucional de un Municipio.

Creemos que la ética debe formar parte de las instituciones de este país. Es más, debemos pensar que la ética debe ser un eje fundamental del funcionamiento del cabildo y no un mero recurso metafórico cuando se elaboran planes de desarrollo municipal y programas de gobierno. La ética no sólo se refiere a que no debe existir corrupción y un mal uso de los recursos públicos, sino a una actitud de servicio y responsabilidad como autoridades y funcionarios locales. La ética también se ve involucrada en el difícil quehacer de diseñar políticas públicas que verdaderamente enfrenten las carencias y necesidades de la ciudadanía; y que no sea la moral y la Dávila los ejes de la ética gubernamental y de las políticas públicas.

Resulta curioso ver cómo en el comienzo de una administración las nuevas autoridades municipales, llegan concientes (o intuyen) a saldar los abusos cometidos por el gobierno saliente; incluso una de las mayores tareas al comienzo de su gobierno es la cuestión de la entrega – recepción pensando que en este proceso encontrarán culpables que habrán de juzgar políticamente. Sin embargo, una vez transcurrido la administración otra nueva administración volverá a buscar desaforos como acción política y responsable.

Con ello queremos decir que el esquema y diseño institucional del Municipio permite tener tiempos y procesos que harían pensar en una acción en contra de acciones indebidas por parte de las autoridades. Estos son procedimientos más de corte político que un mecanismo donde en verdad se detecten los puntos flacos de la administración para tomar medidas. Las venganzas políticas se vuelven un procedimiento anticorrupción, sin que ello implique, de ninguna forma, transformaciones de fondo en el funcionamiento del ayuntamiento.

La ética debe considerarse como uno de los elementos que deben regir la actuación de todos, de los miembros del cabildo u de los servidores públicos. Desgraciadamente, el diseño institucional en sí mismo permite hacer de la corrupción parte del funcionamiento del gobierno; su diseño institucional permite incorporar a la corrupción la extorsión, el abuso del poder, el tráfico de influencias, altos salarios y dietas generosas como parte de la agenda local de las autoridades y funcionarios locales.

El hecho de que se tengan carencias estructurales y de funcionamiento en la Administración Municipal, personal improvisado y sin capacitación, así como la inexistencia de reglamentos y procedimientos administrativos son caldo de cultivo para que la corrupción se permita, se tolere y se asuma como parte de la resolución de trámites; de conflictos; de toma de decisiones. Esta informalidad que se vive en muchos Municipios – independientemente de sus características y tamaño- es motivo de la generación de esquemas que permiten corromper a

autoridades y funcionarios públicos, sin que la ciudadanía tenga información al respecto.

La concentración del poder en los Municipios también genera corrupción, el presidencialismo como elemento contrario a la escasez de poder de la ciudadanía permite que todos los asuntos tengan que pasar por una persona, por lo que la toma de decisiones resulta de un criterio personal que no permite contrapartes ni vigilancia dentro y fuera del cabildo.

La falta de transparencia y de utilización de los recursos también permite la corrupción de manera más fácil; no en vano muchas de las agendas pendientes a nivel nacional tiene que ver con la rendición de cuentas y la transparencia de la información, de tal suerte que la ciudadanía sepa y entienda hacia que cosas se utilizan los recursos públicos, que obras se harán y que salarios tienen sus funcionarios y autoridades.

Por supuesto, esta falta de transparencia no es un mal de los propios municipios sino que recubre a muchas de las instancias federales y estatales. La cultura de la información como feudo y poder sigue prevaleciendo en este país; por lo que se requiere de un sistema nacional de información que esté accesible a todos los órdenes de gobierno y a la ciudadanía en su conjunto; de tal suerte que se confronte aquel país que existe en verdad en términos de cifras y números con

aquel país que se dice existir a partir de una información tergiversada, utilizada para fines políticos y de justificación del sistema.

Este es el caso de la SHCP quien ha subestimado de manera sistemática los requerimientos legales por dotar de información a Estados y Municipios en torno a los recursos fiscales; o bien, el caso de La Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM) que emprenden acciones y programas contra la corrupción a manera de quema de brujas contra los Municipios, sin que se reconozca que en materia de transparencia informativa y manejo de recursos públicos muchas veces los gobiernos estatales y el propio gobierno federal incurren en fuertes faltas. Es aquí donde también hace falta una nueva perspectiva sobre cómo amar un sistema federal de anticorrupción; es decir; romper el esquema de tener culpables perfectos y asumir responsabilidades tripartitas así como de contar con instancias responsables y obligatoriamente consecuentes.

No sólo hace falta en este país una reforma política, sino una reforma de la información y la transparencia, aquí es donde se ubica uno de los grandes retos de las asociaciones de municipios.

Los periodos breves del gobierno municipal, también permite hacer de las administraciones un tiempo corto para hacerse justicia; incluyendo la situación de los propios partidos políticos que miran a los gobierno locales como botín y fuente de empleo para los compañeros. La dificultad de separar el partido del gobierno,

hace que se caiga en vicios de enorme complejidad que se traducen en la obligación del gobierno de subsidiar al partido.

#### **4.4.- Antecedentes de Contraloría Municipal**

En la discusión de la participación ciudadana se presentan variables que permiten visualizar el grado de incidencia que tiene la presencia ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos locales y en la construcción de gobernabilidad: participación consultiva, participación comunitaria, participación política, etcétera, son algunas de estas variables que se localizan en el ejercicio del gobierno en su relación con la sociedad que se expresan en las figuras de consultas o referéndum, la organización comunitaria para la obra pública, la organización y la expresión de las ideas políticas, y otras que en los últimos años se han ensayado en el país, entre ellas el presupuesto participativo.

La búsqueda de instrumentos para asegurar la transparencia en las acciones de gobierno y la aplicación correcta de los fondos públicos, es una práctica que se realiza desde tiempos remotos. Los antecedentes en nuestro país los encontramos desde la época de la colonia en los llamados “juicios de residencia” y las visitas ordenadas desde España. Mediante los juicios de residencia, por una parte se investigaba de oficio la conducta del funcionario y por otra, se recibían las

demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios cometidos por el funcionario.

Las constituciones de 1857 y 1917 establecen normas que permiten determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos de alto nivel, sin embargo, es hasta el año de 1940 que se crea la primera ley reglamentaria, que se reproduce casi en su totalidad en la ley promulgada en 1980.

En 1982 con la reforma constitucional promovida ante los escandalosos dispendios y malos manejos experimentados en los seis años anteriores, se promulga una nueva Ley de Responsabilidades, acompañada de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es decir, aparece un órgano de control especializado, encargado de vigilar y sancionar a los servidores públicos que incurren en violaciones a la Ley de Responsabilidades.

En ese marco, los municipios siendo el orden de gobierno que menos dinero manejaban, la vigilancia de los actos de gobierno y el manejo de los recursos se realizaba por el Sindicato o alguna comisión de regidores, sin menoscabo de la actividad que realizan los congresos estatales a través de la Contaduría de Glosa o la Contraloría Mayor de Hacienda.

Con la implantación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en el sexenio de Salinas de Gortari, los municipios empiezan a recibir una inversión de

recursos como nunca los habían recibido, a pesar de la violación de la autonomía municipal, pues los recursos eran aplicados directamente por el gobierno federal en supuesto acuerdo con los comités de obra. Los comités de obra también se pretendió que sirvieran como vigilantes de la aplicación de los recursos, aparece así la figura de la Contraloría Social.

Los fondos que llegaron inicialmente vía Pronasol, hoy llegan vía Ramo 33 y en la mayor parte de los municipios, es la parte mayoritaria del presupuesto. La complejidad del manejo de los recursos municipales, ha obligado a los Congresos Estatales a buscar en las Leyes Orgánicas Municipales la instalación de nuevas figuras jurídicas, que permitan el control del gasto público y de las acciones de gobierno, figuras que se convierten en filtros, pero que ante los vicios y la falta de ética siempre serán insuficientes, ante el cinismo y la desvergüenza de algunos gobernantes.

Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato promulgada en 1997, contempla un capítulo especial, donde se establece la ética que debe conducir el actuar de los integrantes del Ayuntamiento; por otro lado establece las figuras del Contralor Municipal y el Comité de Adquisiciones.

Respecto a la ética de los gobernantes establece:

- Guardaran el debido respeto y compostura en el interior de la sala de cabildo, en las sesiones y en cualquier acto de carácter oficial.



- Observaran una conducta y comportamiento en congruencia con su dignidad de representantes del pueblo, durante el ejercicio de sus funciones.
- Se abstendrán de afectar o lesionar a cualquier compañero, servidor público, o ciudadano, durante su participación en las sesiones.
- Guardaran la reserva correspondiente de los asuntos tratados en las sesiones secretas.

La contraloría municipal aparece como un órgano técnico auxiliar del Ayuntamiento y está obligada a rendir informes bimestrales, su función es preventiva una de sus tareas es detectar errores, omisiones y posibles desviaciones en la aplicación del gasto; también da seguimiento a la ejecución de los planes programas y proyectos. Al tener una relativa independencia del Presidente y de la Tesorería, se constituye en la instancia permanente de vigilancia, fiscalización y control de recursos patrimoniales del municipio.

El comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes e inmuebles, se integra por un miembro de cada una de las fracciones que integran el ayuntamiento y los servidores públicos que estos consideren necesarios como auxiliares para su función. Para cubrir la falta de reglamentación municipal, en este sentido se otorga el carácter supletorio a la Ley

Estatal de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios de Bienes Muebles e Inmuebles. Las atribuciones del citado comité son:

I.- Celebrar los concursos para la adjudicación de contratos.

II.- Proponer modificaciones a las disposiciones administrativas aprobadas por el Ayuntamiento.

III.- Proponer al ayuntamiento rescisión de contratos, pago de indemnizaciones a proveedores cuando procedan, así como sanciones a proveedores por incumplimiento parcial o total.

IV.- Publicar en el diario de mayor circulación, la convocatoria para el concurso sobre adquisiciones de bienes.

V.- Realizar licitaciones públicas.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, propone la regulación del presupuesto atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal.

Estos instrumentos legales que pretenden dar una mayor transparencia al ejercicio público, indudablemente están cumpliendo con su objetivo; sin embargo, es necesario perfeccionarlos porque en la práctica muchas veces son burlados por el cinismo de quienes se encargan de dirigir los destinos municipales, así encontramos que estos principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal, son arrojados al basurero municipal, al aplicarse las autoridades municipales salarios que ofenden a sus gobernados, sólo por citar un

ejemplo, encontramos municipios como Valle de Santiago donde el presidente municipal se paga más de setenta mil pesos mensuales, en un municipio donde las condiciones económicas de la mayor parte de la población son muy desfavorables.

Por lo que toca a los comités de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, todavía no acaban de cumplir cabalmente con su función, la falta de infraestructura y equipo se los impide. En la práctica observamos como algunos presidentes municipales, directores de obra pública y oficiales mayores se dan sus mañas para convenir con los contratistas que mejor les acomoda la obra pública, o con los proveedores la adquisición de recursos materiales, llevándose su módico diez o quince por ciento, a cambio del favor.

Para evadir lo establecido en la propia Ley de Obra Pública del Estado en materia de licitación, los proyectos son fraccionados y así los adjudican en forma directa, sin tener que recurrir a los oficios del comité de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles.

A pesar de cinismos con que se burlan de la ley, los vicios y la falta de ética por parte de algunos gobernantes, no cabe duda que la reforma al artículo 115 y la consiguiente adecuación de las constituciones locales, han permitido actualizar y profundizar en la regulación de la vida municipal; en el estado de Michoacán la

legislatura anterior del Congreso aprobó una nueva Ley Orgánica Municipal que contempla las figuras arriba mencionadas, con alguna modalidad. Sin embargo, estos avances en las leyes requieren que se bajen hasta el establecimiento de la obligación de reglamentar las figuras en los municipios y sancionar a quien no cumpla, otro elemento por supuesto es la capacitación para quienes se encargan de su funcionamiento.

#### **4.5.- Contraloría Ciudadana**

La existencia de una ciudadanía responsable y con propuesta en esta ciudadana, ha sido construida a lo largo de muchos años de luchas sociales, tanto por las que se refieren a problemas locales como nacionales, donde ambos procesos, en la solución de los conflictos o en su aplazamiento, desde su proyección social y política, han transformado espacios urbanos y formas jurídicas, estilos de gobierno y relación del gobierno con la sociedad. Las luchas de la ciudadanía permitieron la existencia de gobiernos con un origen político democrático, y éste.

Ante ello, es necesario dar respuesta con una propuesta novedosa de participación de la ciudadanía en lo público, crear una Contraloría Municipal Ciudadana o facultándola de autonomía para el libre ejercicio en la toma de decisiones . Es decir, que el gobierno municipal abra la puerta para la participación en lo público.

Es importante, crear el compromiso que considere prioritaria la colaboración y participación de la ciudadanía para lograr una mejor administración de los recursos públicos. Es decir, un gobierno que tenga como objetivo la incorporación de la vigilancia ciudadana en las funciones de la Contraloría”, enfatizando en que “se crearán además instituciones que permitan a la sociedad participar directamente en la vigilancia y control de los actos de gobierno”.

Es de vital importancia que todos los Municipios del Estado de Querétaro, tener un órgano de control interno de carácter autónomo, que cuente con ciudadanos independientes de inobjetable honestidad para garantizar el buen uso de los recursos públicos, actuando como contralores ciudadanos con el objetivo de vigilar la aplicación del presupuesto, emitir recomendaciones y denunciar actos de corrupción”.

La Contraloría Autónoma Municipal, de cada Municipio sería la depositaria de este proyecto, y a través de ella se le da impulso con un área específica, que trabaja sobre los siguientes ejes:

- Proponer medidas para una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública y denunciar conforme a derecho los actos de corrupción.

- Observar el reglamento y los lineamientos éticos que sean consensuados por el conjunto de las contraloras y contralores ciudadanos.
- No hacer uso del nombramiento para obtener privilegios o ventajas personales, no sobornar ni aceptar prebendas, no invocar o hacer uso de su condición de contralores ciudadanos para el ejercicio de actividades mercantiles o políticas.
- Promover entre la ciudadanía una cultura de responsabilidad que coadyuve a una mejor convivencia en la ciudad y anteponer en todo momento los intereses de la sociedad a los intereses individuales.

Mediante un plan estratégico se establece la siguiente misión: “contribuir a que se ejerza el derecho ciudadano de participar en la definición, instrumentación, vigilancia, evaluación, control y exigibilidad en el manejo de las finanzas públicas para beneficio de las mayorías de la población “, de la cual derivamos como objetivos, la formación y consolidación de la red, la integración de una red de instituciones con el fin de que funjan como asesores, apoyen la formación y difusión del trabajo de los contralores ciudadanos; y por último, el impulso de los cambios necesarios en la normatividad y la práctica de gestión pública.

#### **4.6.- Participación en órganos colegiados.**

Los contralores ciudadanos participarían en comités y subcomités de adquisiciones y de obras, integrando grupos de interés temático, funcionales, de evaluación y de licitaciones especiales. Se formaría también el grupo coordinador de la red, cuya tarea será desarrollar el plan estratégico, así como determinar la estructura autónoma, la reglamentación y la vocería de la red. Mismo que funcionará como enlace con todas las áreas de los Municipios.

Se avanzaría también en la conformación de equipos de contralores por sector del gobierno, de tal manera que su presencia en los órganos colegiados no pierda periodicidad y puedan interrelacionar en la construcción de propuestas. Así, se llevarían a cabo reuniones de trabajo con servidores públicos de la Contraloría Municipal y se continúa con el plan de formación.

Con referencia a la formación de los contralores ciudadanos, los cursos serían impartidos por representantes de las distintas Universidades, por funcionarios públicos de Secretaría de Contraloría Estatal, de la Contaduría Mayor de Hacienda (órgano técnico fiscalizador del Congreso local) y por especialistas en la materia, sobre las siguientes temáticas: Adquisiciones, Obra Pública, Administración Pública, Análisis Presupuestal, Auditoría, Código Financiero y Ley de Ingresos.

#### **4.7.- Problemas.**

Siendo una experiencia inédita, en el programa todo está por crearse. Sin embargo, es oportunidad para crear nuevos instrumentos para la relación entre la ciudadanía y los gobiernos, los problemas en este proceso significan retos de creación, diplomacia, creación de nuevos procesos administrativos y evaluativos, normas, relaciones.

El problema principal actualmente son las inercias de la administración pública, de donde habrá que erradicar viejas prácticas de por medio, por ejemplo, actualización profesional, inserción de valores éticos a los servidores públicos en la nueva situación de relación con la sociedad, procedimientos administrativos más sencillos o adecuados a las necesidades de la ciudad que impliquen hacer las cosas bien y con pocos recursos.

El gran apego, por llamarlo de alguna manera, que existen en algunos sectores de los servidores públicos a la norma, con relación a la presencia de los contralores ciudadanos en los órganos colegiados, dado que el proceso de adecuación de las mismas es lento ha problematizado la inserción de ellos, argumentando falta de claridad en sus funciones.



Por el lado de los ciudadanos, la diversidad del grupo permitiría multiplicidad de formas de organización, a la vez que es un reto encontrar afinidades entre los tiempos de la administración pública y los tiempos de los ciudadanos.

Desde luego, para que exista un acto de corrupción se tienen que presentar dos partes, la que lo provoca y la que lo consiente, por tanto los ciudadanos, la población en general, no está exenta de esta conducta. Este problema desde los contralores ciudadanos, está siendo atendido partiendo de la creación de un código de ética que establezca valores sobre los que se asiente la relación de ellos con el gobierno municipal. A su vez, este código de ética dará pie a la reflexión para promover valores éticos a los servidores públicos.

## Conclusiones.

Podemos establecer que la primera relación histórica entre los municipios y el Estado en el continente latinoamericano, es una relación generativa o de formal participación en el proceso o procesos de formación de los nuevos estados.

Las circunstancias históricas fueron favorables a los distintos pronunciamientos de su independencia, libertad y soberanía. Esas mismas circunstancias condujeron a la integración de procesos de formación diferentes, de los nuevos estados, de tal manera que en tales procesos resulta históricamente probada la efectiva y resuelta o decisiva participación de los Ayuntamientos, actuando éstos como comunidades políticas perfectas, organizadas, autodeterminándose.

Por tanto, vistas así las cosas, las nuevas formas políticas de repúblicas, de estados, de naciones, de federaciones así como la aparición de unos órganos determinados de gobierno y el establecimiento de una organización político-administrativa determinada de tipo unitario centralista o federal son problemas que pueden muy bien reducirse a los mecanismos intrínsecos del comportamiento de toda sociedad perfecta e íntegra en proceso de autodeterminación. De manera que la fuente única e inmediata de todo poder no es otra cosa que la propia comunidad en cuestión, de la cual nacen, sin agotarse, las prerrogativas del poder, que se delegan para su ejercicio en órganos concretos. Una genuina teoría

democrática no puede admitir, primero, que exista otra fuente del poder que no sea la sociedad misma; segundo, que dicha sociedad pueda dejar de ser en algún instante, la fuerza de legitimación última de todas las formas emanadas de gobierno y tercero, que exista una institución, una entidad o una forma de poder públicos que se pueda organizar y ejercer con legitimidad, sin hacer inmediata y permanente relación, de emanación a la fuente o de causa suficiente y efecto, a la misma sociedad.

Es una demanda creciente de la población que el gobierno municipal sea más eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos, es por esto que se hace indispensable crear con una unidad administrativa especializada, un órgano autónomo que realice la función fiscalizadora de los ayuntamientos, para que supervise, evalúe y controle las actividades y procesos de las dependencias (controles de tipo jurídico, contable, administrativo o de avance físico y financiero).

La importancia de que dicho órgano tenga las facultades sobre el control y la evaluación radica en garantizar la buena marcha de la institución municipal, a través de sus procesos de administración y gestión. En este sentido, para conseguir una buena gestión es necesario contar con programas de trabajo claros, límites de responsabilidad, buenos sistemas de trabajo claro, límites de responsabilidad, buenos sistemas de trabajo y un adecuado seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales. En el desarrollo del proceso administrativo público se considera una de las funciones

más delicadas, ya que constituye un apoyo a la actuación directiva del titular de la administración pública municipal, cuyo objetivo primordial es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que dependen las dependencias municipales para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos.

La determinación que haga el Municipio a través del Ayuntamiento en otorgar autonomía plena a los Órganos de Control Interno, contribuye a la realización de planes y programas encaminados a la revisión, control y evaluación de los manuales de organización, planes municipales de desarrollo, políticas internas, y sobre todo, en la aplicación de los recursos financieros (federales, estatales y Municipales) contemplados en los presupuestos de egresos que constituyen el pilar de la Administración Pública Municipal.

De esta manera, con la autonomía de los órganos de control interno o la ciudadanización del mismo, se logra la transparencia en la aplicación y ejecución de los recursos municipales, proyectando la misma hacia la propia sociedad, quien en su momento depositó la confianza en los servidores públicos que ostentan el poder en la propia Administración.

Así mismo, el órgano de control interno dotado de autonomía plena, tiene facultades para fincar procedimientos de responsabilidad administrativa en contra de todos aquellos funcionarios públicos que contravengan las leyes y

disposiciones administrativas que regulen el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración pública, emitiendo en su momento, la resolución respectiva que va desde una simple amonestación hasta la destitución o inhabilitación en el ejercicio de sus derechos al funcionario público involucrado.

Desde la perspectiva del proceso de transparencia en su dimensión internacional y en México, la autonomía de los órganos de control interno en los Municipios del estado de Querétaro, debe ser es un recurso ciudadano y del Ayuntamiento de carácter imprescindible, para ambas partes. Su existencia y cumplimiento son un símbolo de civilización y de congruencia con la democracia y con los principios de legalidad y racionalidad en el ejercicio de las atribuciones gubernamentales. Su existencia o incumplimiento, como queda implícito, es síntoma de atraso político.

El reto pendiente es elaborar un una iniciativa de ley y de reglamentar sobre la cual se dote de autonomía a las contralorías municipales, para que corresponda a los requerimientos de transparencia de la institución municipal: es decir, el municipio no puede depender del marco jurídico federal, como tampoco del estatal. Sin ignorar a ambas esferas del Estado, el municipio necesita de su propio entorno jurídico, y porque se necesita un esfuerzo de adaptación adicional para que el reglamento corresponda a los requerimientos del municipio específico, el particular, para el que está creando su propia norma en función de sus variables económicas, administrativas y culturales, entre otras.

Con lo anterior, debe enfatizarse, no hay ruptura, sino la evidencia de una nueva estructura y dinámica del escenario jurídico del país, que tiene en los Ayuntamientos a una institución que ha dejado de ser pasiva, es ahora un actor creativo, capaz incluso de estimular iniciativas para los ámbitos estatal y federal del Estado.

# Bibliografía.

- Acosta Romero, Miguel.1990. Teoría General del Derecho Administrativo, 9ª, Ed. Porrúa, México .
- Albi, Fernando.1976."Derecho municipal comparado del mundo hispánico". Ed. Paidós. Madrid.
- Al Camp, Roderic. 1995. La política en México. Ed. Siglo XXI. México
- Alemán Velasco, Miguel. 2002. Encuentro Nacional Municipio 2001. Federalismo y desarrollo. No. 73. México
- Arbos, Xavier y Salvador Giner. 1993. La gobernabilidad : Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Ed. Siglo XXI. México
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1996. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª ed. Ed. Porrúa. México
- Barragán, José.1984. Introducción al Derecho Mexicano. Vol. II. Ed. Porrúa. México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador). 1996. Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. Ed. Miguel Angel Porrúa. México.
- \_\_\_\_\_. 1996. Prácticas municipales exitosas. Centro de Investigación y docencia económica. México
- Campell, Federico.1993.La invención del poder. Ed. Aguilar. México.
- Carpizo, Jorge. 1994. El presidencialismo mexicano. Ed. Siglo XXI. México.
- Casillas, Roberto.1969. Crisis en nuestra estructura política. México.
- CESEM- Heriberto Jara. 2002. Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal. Revista Artículo 115, No. 41.México.
- Claessen, Henri, J.M. 1979. Antropología política: estudio de las comunidades políticas (una investigación panorámica). UNAM. México.
- Cortés Lozano, Benjamín. 2001. El Municipio. Información y gestión. IAPQ-FUNDAP. México

Dahl, Robert A. 1989, Un prefacio a la teoría democrática. Grupo editor latinoamericano. Buenos Aires.

De la Madrid Hurtado, Miguel. 1984., Estudios de Derecho Constitucional. 3ª ed., Ed. Porrúa. México.

Fraga, Gabino.1996. Derecho Administrativo. 12ª ed. Ed. Porrúa. México

González Beltrones, Adrián.1994. Fortalecimiento financiero municipal. INAP. México.

Gutiérrez González, Rosa Imelda.1998. Modernización de la administración pública municipal. UAQ-CEDEMUN. México.

Kelsen, Hans. 1986. Teoría general del Estado. Ed. Porrúa. México .

Lasalle, Ferdinand.1989. ¿Qué es una constitución?. 3ª ed. Ed. Ariel. Madrid.

López Chavarría, José Luis.1994. Las elecciones municipales en México. Ed. UNAM. México.

Margáin Manautou, Emilio. 1995. Introducción al estudio del Derecho Tributario. Ed. Porrúa. México.

Ochoa Campos, Moisés. 1995. La reforma Municipal, México. Ed. Porrúa. México.

\_\_\_\_\_. 1981. El Municipio. Su evolución institucional. BANOBRAS. Colección Cultura Municipal. México.

Olmedo, Raúl (coordinador).1998. Experiencias municipales repetibles, 2ª ed. Ed. Comuna. México.

\_\_\_\_\_. 1997. Diccionario práctico de la administración pública municipal, 2ª ed. Ed. Comuna. México.

Ortíz Díaz, José. 2001. Libertad de empresa, municipalización de los servicios y planificación . Federalismo y Desarrollo. No. 72. México.

Parejo Alfonso, Luciano.1988. La Reforma del Régimen Local como pieza de la Reforma Democrática del Estado. Revista de Estudios municipales. No. 24. Secretaría de Gobernación-CNEM. México.

Quintana Roldan, Carlos F. 2002. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México.

Robles Martínez, Reynaldo. 2002. El municipio. Ed. Porrúa. México



Rousseau, Juan Jacobo.1992. El contrato social. Editores mexicanos unidos. México.

Secretaría de Gobernación.1986. Estudios Municipales, Reforma Municipal y reglamentación. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.

\_\_\_\_\_. 1986. Elementos para la reglamentación municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.

\_\_\_\_\_. 1996. Bases jurídicas del municipio mexicano. Centro Nacional de Desarrollo Municipales. México.

\_\_\_\_\_. 1997. Guías técnicas de capacitación municipal. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México.

\_\_\_\_\_. 1993. Gobierno y administración municipal en México. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México.

\_\_\_\_\_. 1988. Estudios municipales: una reforma municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. México.

Serra Rojas, Andrés.1988. Derecho Administrativo, 21 ed. Ed. Porrúa. México.

Tamayo, Rolando. 1974. Antropología política. Ed. UNAM. México.

Tena Ramírez, Felipe.1985. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México.

Tocqueville, Alexis.1978. La Democracia en América. 3ª reimpresión. FCE. México.

Vado Grajales, Octavio y Rabell Enrique.1998. Constitucionalismo Local. Instituto de Estudios Legislativos, Querétaro.

Valdéz Abascal, Rubén.1994. La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social, México. FCE. México.

Vázquez Paredes, Héctor. 1986. El Nuevo Municipio Mexicano. SEP. México.

Vega Hernández, Rodolfo y Rodríguez Obregón José A. (compiladores).1997. Municipio. Instituto de Administración Pública de Querétaro. Querétaro.

\_\_\_\_\_. 2001. Reforma político electoral y democracia en los gobiernos locales. Instituto de Administración Pública de Querétaro. Querétaro.

## **Legislación.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Querétaro

Ley Orgánica Municipal de Querétaro

Ley Orgánica Municipal de Guanajuato

Ley Orgánica de la Administración pública

Ley de Planeación del Estado de Querétaro

Ley de Hacienda del estado de Querétaro

Ley de General de Hacienda de los municipios del estado de Querétaro

Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado

Reglamento de policía y gobierno municipal de Amealco

Reglamento de policía y gobierno municipal de Arroyo Seco

Reglamento de policía y gobierno municipal de Cadereyta

Reglamento de policía y gobierno municipal de Colón

Reglamento de policía y gobierno municipal de Corregidora

Reglamento de policía y gobierno municipal de Huimilpan

Reglamento de policía y gobierno municipal de Jalpán

Reglamento de policía y gobierno municipal de Landa de Matamoros

Reglamento de policía y gobierno municipal de el Marqués

Reglamento de policía y gobierno municipal de Pinal de Amoles

Reglamento de policía y gobierno municipal de Querétaro

Reglamento de policía y gobierno municipal de San Juan del Río

Reglamento de policía y gobierno municipal de Ezequiel Montes

Reglamento de policía y gobierno municipal de Pedro Escobedo

Reglamento de policía y gobierno municipal de Peñamiller

Reglamento de policía y gobierno municipal de San Joaquín

Reglamento de policía y gobierno municipal de Tequisquiapan

Reglamento de policía y gobierno municipal de Tolimán